

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

**METODOLOGIA PARA DIAGNOSTICAR A FUNCIONALIDADE DO PROCESSO
DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, como parte das Exigências do Exame de Qualificação para Obtenção do Grau de Mestre em Engenharia da Produção.

ALDENOR JOSÉ NEVES

ORIENTADOR: ÁLVARO G. ROJAS LEZANA, Dr.

PORTO VELHO – RO

Dezembro de 1999

N511m NEVES, Aldenor José.

Metodologia para diagnosticar a funcionalidade do processo de
integração do orçamento com o planejamento . Porto Velho, 1999. 93 p

Orientador: Álvaro Guillermo Rojas Lezana

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina

1 . Orçamento – Planejamento – Fundamentação 2. Gestão Pública –
Orçamento - Planejamento 3. Processo Integrado - Orçamento –
Planejamento – I Título

CDU: 336.121

METODOLOGIA PARA DIAGNOSTICAR A FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO

Aldenor José Neves

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção, área de concentração em Engenharia de Avaliação e Inovação Tecnológica, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

Prof. Ricardo Miranda Barcia, PhD.
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Dr.
Orientador

Prof. Emílio Araújo Menezes, Dr.

Prof. Rogério Cid Bastos, Dr.

Para

Lucivone,
esposa e amiga;

Luciana, Gustavo, Maurício e Ana Paula,
filhos e, também, amigos.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta dissertação, senti o prazer, mas, também, a sensação de que é apenas o início de uma longa jornada para o saber.

O grande mérito é, sem dúvida, do meu Orientador, Professor Doutor Álvaro Guillermo Rojas Lezana, não só pela orientação neste trabalho, mas, também, pela troca de idéias, nem sempre compatíveis. É, também, dos meus Professores, de quem colhi os conhecimentos que aqui foram aplicados.

A todos os meus colegas de curso, pelo apoio logístico, pelo muito que me estimularam, pelo salutar convívio e gratas recordações, mesmo que, em nosso ambiente, nunca faltassem divergências.

Aos amigos Ademir, Baraúna, Cacilda, Cleusa, Clodomir, Conceição, Crispin, Dayan, Dimarcy, Dione, Euro, Hilda, Gabriel, Izabel, Jorge Júnior, Josimar, Juracy, Liduino, Pedro Albino, Marlene, Mariluce, Rosália, Jésus, Sanay, Sérgio Rivero, Socorro e Waldemar, que, em diversos momentos, me ajudaram, pela dedicação e paciência de muitos destes, quando do levantamento dos dados indispensáveis a este trabalho e pela força que têm me dado em todos os momentos.

A todos, citados ou não, que muito me ajudaram, com palavras ou atos, críticas ou sugestões, mesmo que nem sempre eram, por mim, recebidas com humildade.

Como em tudo que faço, minha gratidão a meus pais, por me prepararem para a vida, com amor e muita garra, e à minha esposa, Lucivone, que, com dedicação, me incentivou, me deu apoio logístico e me ajudou na formalização de idéias, para a realização deste trabalho.

E, finalmente, minha gratidão a Deus, o grande Mestre e Amigo.

SUMÁRIO

Resumo	
Sumário	
Capítulo 1: Introdução.....	12
1.1 - O Problema	14
1.2 - Objetivos.....	16
1.2.1- Geral.....	16
1.2.2 – Específicos	16
1.3 - Limites do trabalho	17
1.4 - Estrutura e Método de Trabalho	17
Capítulo 2: Referencial Teórico.....	19
2.1 - Fundamentação sobre Planejamento e Orçamento	19
2.2 - Processo Integrado de Planejamento e Orçamento.....	23
2.2.1-Elaboração e Revisão de Planos	30
2.2.2-Programação	31
2.2.3-Elaboração da Proposta Orçamentária	31
2.2.4-Discussão, Votação e Aprovação da Lei de Orçamento	32
2.2.5-Execução Orçamentária.....	33
2.2.6-Controle e Avaliação	33
2.3 - Gestão Governamental	35
Capítulo 3: Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento	40
3.1 - Identificação da Área de Abrangência	42
3.2 - Identificação das Fontes, População Alvo e Amostra.....	42
3.3 - Elaboração dos Instrumentos de Coleta	43
3.4 - Coleta dos Dados	44
3.5 - Tabulação dos Dados	44
3.6 - Identificação das Deficiências na Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento	45
3.7 - Sugestões para Aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento	45
Capítulo 4: Diagnóstico da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento no Governo de Rondônia: “Um Estudo de Caso”	46
4.1 - Identificação da Área de Abrangência	50
4.2 - Identificação das Fontes, População Alvo e Amostra.....	50
4.3 - Elaboração dos Instrumentos de Coleta	50
4.4 - Coleta dos Dados	51
4.5 - Tabulação dos Dados	52
4.6 - Análise dos Dados.....	52
4.6.1 - Dados Quantitativos	52

4.6.2 - Dados Qualitativos	59
4.6.2.1 - Fatores limitantes para a integração das fases de Planejamento e Orçamento	61
4.6.2.2 - Distorções entre as ações previstas no Plano Plurianual de Atividades e a Execução Orçamentária	62
4.6.2.3 - Fatores limitantes para a elaboração do Orçamento-Programa	63
4.6.2.3 - Fatores que têm contribuído para as constantes descaracterizações dos Orçamentos Anuais	64
4.6.2.5 - O Orçamento como ferramenta para o Planejamento e a Contabilidade	65
4.6.2.6 - Os recursos em peça orçamentária e a real necessidade das unidades gestoras	66
4.6.2.7 - Operacionalidade dos programas governamentais	67
4.6.2.8 - Deficiências no Controle da Execução Orçamentária	68
4.6.2.9 - Fatores geradores de déficits financeiros.....	69
4.6.2.10 - Alternativas para gestão orçamentária eficiente	71
4.7 - Identificação das Deficiências na Funcionalidade do Processo Integrado do Orçamento com o Planejamento: “Caso de Rondônia”	72
4.8 - Sugestões para Aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração: “Caso de Rondônia”	74
Capítulo 5: Conclusões e Recomendações	76
5.1 – Conclusões	76
5.2 – Recomendações.....	77
Referências Bibliográficas.....	78
Anexos.....	81

LISTA DAS FIGURAS

Figura nº 1 – Diagrama: Processo Integrado de Planejamento e Orçamento.....	18
Figura nº 2 – Modelo de Gestão	25
Figura nº 3 – Diagrama: Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento.....	30
Figura nº 4 – Mapa Geopolítico de Rondônia	36

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1 – Diferenças básicas entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento-Programa	10
Quadro nº 2 – Evolução dos Créditos Orçamentários.....	42
Quadro nº 3 – Evolução das Despesas por Função.....	43
Quadro nº 4 – Evolução da Receita do Tesouro	45
Quadro nº 5 – Receitas Líquidas x Despesas com Pessoal.....	47
Quadro nº 6 – Principais Deficiências (por Natureza).	61
Quadro nº 7 – Sugestões para Aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração: “Caso de Rondônia”.	63

LISTA DOS GRÁFICOS

Gráfico nº 1 - Evolução dos Créditos Orçamentários	42
Gráfico nº 2 - Evolução das Despesas por Função	44
Gráfico nº 3 - Evolução da Receita do Tesouro.....	46
Gráfico nº 4 – Receitas Líquidas x Despesas com Pessoal	48

LISTA DOS ANEXOS

Anexo nº I – Questionário para Coleta dos Dados
Anexo nº II – Tabulação dos Dados

RESUMO

Este trabalho trilhou pelo estudo no setor público, tendo como objetivo Elaborar uma Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento.

Para a concretização deste objetivo, julgou-se conveniente fazer um referencial teórico sobre o Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento e Gestão Pública, buscando embasamento para nortear o Diagnóstico da Funcionalidade do Processo.

A metodologia proposta neste trabalho se restringiu às etapas de diagnóstico e emissão de sugestões para adequação do Orçamento ao Planejamento. Portanto trata-se de um processo gerencial, com vista a detectar os prováveis fatores limitantes que estrangulam a funcionalidade plena do Processo e, ao mesmo tempo, apresentar alternativas viáveis.

A aplicabilidade desta metodologia centrou-se num Estudo de Caso, tendo sido escolhido o Governo de Rondônia para tal feito.

A realização do estudo de Caso se baseou em dados quantitativos e qualitativos, obtidos junto às entidades públicas do Governo Estadual.

No tocante aos dados quantitativos, a escolha se limitou aos últimos quatro anos de gestão, período 1995/98, extraídos de relatórios, balanços patrimoniais e outros documentos técnicos.

Quanto aos dados qualitativos teve-se o cuidado para selecionar as pessoas a serem entrevistadas, dada a complexidade das questões constantes do Questionário. A amostra foi pequena, em relação à área de abrangência, no entanto, foi representativa, no âmbito do Governo Estadual.

De posse do diagnóstico específico do Caso de Rondônia, chegou-se a várias conclusões e recomendações, que são de suma importância, como ferramentas de gestão pública, demonstrando que a metodologia proposta é válida. Embora tenha sido aplicada a uma única situação, pode ser recomendada a outras esferas governamentais. Pode, ainda, propiciar, aos futuros gestores, condições para evitar improbidade administrativa e buscar o Aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento ao Planejamento.

SUMMARY

This paper went through a study in the public sector, with the objective of Elaborate a Methodology to Diagnose the Working of the Integration Process of the Budget with the Planning.

To make this objective real, a theoretical reference in the Integration Process of the Budget with the Planning and Public Government was considered convenient to search for information to guide the Diagnose of the Working Process

The offered methodology in this paper is restricted in the diagnosis stages, emission of suggestions for the Budget adaptation to the Planning. Therefore it is a managerial process to detect probable limiting factors that make the working of the Process difficult, and the same time presents viable alternatives.

The application of this methodology is centered in a Case Study, and the Government of Rondônia was chosen for it.

The execution of the case study was based on the quantitative and qualitative data obtained from the public institutions in the state government.

In the quantitative data, the choice was limited to the last four years of the government, from 1995 to 1998, it was taken out of reports, balance of properties and other technical documents.

In the qualitative data, the interviewed people were selected due to the complicated questions in the Questionnaire. The sample, related to the reached area was small, however, representative in the range of the State Government.

With the specific diagnosis, there are some conclusions and recommendations of the Rondônia case that are very important, as tools, in the government showing that the offered methodology is valid. Although, it was analysed in just one situation, and it could be indicated to other governments. In the future, it could even give better conditions to the next governors to avoid dishonest administration and to look for an improvement of the Working of the Integration Process of the Budget with the Planning.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Tem sido evidente o crescimento dos gastos públicos, em todas as esferas governamentais, por conta da demanda da sociedade por serviços públicos (administrativos, segurança, saúde, educação), bem como, pela própria intervenção do governo, de forma direta e indireta, no processo produtivo. Ao mesmo tempo, vem crescendo, no âmbito federal, estadual e municipal, a instabilidade econômica e financeira, com persistentes dívidas, inadimplências e falências institucionais, sem o devido ajuste da máquina administrativa.

Sobre a evolução do crescimento das despesas públicas, Fernando Rezende (1983, p.23) aponta que “entre 1947 e 1973, a despesa total do serviço público, excluídas as empresas do Governo Federal, elevou-se de 18% do Produto Interno Bruto - PIB, em 1947, para 23%, em 1973”

Por outro lado, Giacomoni (1989, p.22) , ao abordar o problema do crescimento das despesas públicas, recorre a Peacock e Wiseman, que afirmam: “o crescimento dos gastos totais do Governo, em determinado país, é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos que da expansão dos fatores que explicam o crescimento por demanda de serviços produzidos pelo Governo”.

As crises econômicas no Brasil, são cíclicas e as propostas de Governo não têm sido eficazes para reverter seus efeitos sobre o quadro social e econômico e acabam sendo meros paliativos.

Para Eliana A. Cardoso (1997, p.9), entre 1980 e 1993, o Brasil teve cinco moedas diferentes, cinco congelamentos de preços, nove programas de estabilização, onze índices diferentes para inflação, doze Ministros da Fazenda e dezesseis políticas salariais.

A Revista Veja, edição nº 1.587 (1999, p.36-41), relata que “no Brasil, a composição da arrecadação da receita é extremamente centralizada na União, que detém 65% do total da arrecadação, cabendo aos estados 30% e aos municípios 5%, confirmando-se assim, o cenário de dependência dos estados e municípios em relação a União.

Consta da mesma edição, que vinte e seis Governadores se reuniram com o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, visando encontrar saídas para enfrentar o futuro, com alguma esperança de sucesso administrativo, face às dificuldades da máquina pública de cada estado, que não dispõe de dinheiro suficiente para fazer o que é preciso.

As limitações de verbas por parte do Governo Federal têm sido determinantes para que os estados brasileiros se conscientizem de que suas intenções não possibilitam atingir os desejos inatingíveis, criando despesas que, na maioria das vezes, extrapolam seus limites financeiros, principalmente no tocante aos seus recursos próprios. Só recentemente, os governantes vêm se preocupando em ajustar as contas públicas, na busca do equilíbrio da

receita e despesa, propiciando a estabilidade econômica e financeira, à luz de uma boa gestão

Essas incertezas e alterações que estão ocorrendo nas políticas do Governo Federal têm provocado fortes reflexos nos orçamentos públicos e nas finanças dos estados e municípios, principalmente daqueles mais dependentes da União, exigindo ajustes na máquina administrativa.

Na edição nº 1587, da Revista Veja, o cientista político Sérgio Abranches critica o Sistema Tributário Brasileiro, ironizando-o e comparando-o a uma mesada, estimulando uma relação imprópria entre o “paizão presidente e os filhinhos governadores”. Acrescenta, ainda, que é um modelo viciado, que estimula o surgimento de revoltas, como a de Minas Gerais, cujo Governador protesta contra o corte da mesada.

O ex-Ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, em seu artigo, “É Cedo Para Tanta Festa” na Revista Veja, edição nº 1.592 (1999, p.121), afirma que “O Sistema Tributário, no Brasil, é fonte de ineficiência, sonegação e corrupção”.

1. 1 – O PROBLEMA

O setor público, cenário deste estudo, vem sendo, ultimamente, o principal vilão dos males administrativos econômicos e financeiros (ineficiência, desmando, outros).

Uma nova ordem começa a surgir, a de imprimir políticas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento, bem como, administrativo e fiscal, visando alcançar a estabilidade econômica e o desenvolvimento, com redução das desigualdades

regionais e otimização dos recursos aplicados. Quem não se ajustar está fadado a ter problemas, porque os recursos estão cada vez mais limitados, em quantidade e qualidade.

A questão orçamentária tem ocupado posição de destaque nas discussões de política econômica e despertado interesse de governantes e políticos, dada a multiplicidade de suas funções : econômica, administrativa, contábil, financeira, jurídica e política. Embora, para muitos, o orçamento seja assunto de elite, continua sendo o instrumento mais utilizado pelas administrações públicas (federal, estadual e municipal) e seu emprego tem se tornado imprescindível, principalmente quando se evidenciam crises econômicas e financeiras.

Já a matéria publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração- IBAM/1971, destaca que “pode, mesmo, identificar muitos orçamentos, tidos e havidos como Orçamentos-Programas, que, no entanto, não preenchem os requisitos mínimos para que se possa, na verdade, classificá-los como tal”. Partindo dessa premissa, é possível observar, no setor público em geral, que os Orçamentos são distorcidos dos Planos e Programas com geração de despesas que extrapolam a capacidade de arrecadação, às vezes sem justificativas concretas, além da constante descaracterização do Orçamento-Programa, identificada pelos seguintes fatos:

- Incidência de interesses escusos, dando margem à corrupção;
- Fragilidade nas estruturas gerenciais e técnico-administrativas e descaracterização do papel do órgão central de planejamento e coordenação geral;
- Falta de integração do Orçamento com os Planos e Programas (Orçamentos fictícios).

- Má distribuição dos recursos públicos;
- Programas incompatíveis com a realidade;
- Sistemas ineficientes de fiscalização, tributação e controle;

O Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento não é um fato novo, do ponto de vista teórico. Entretanto, não representa, na prática, um instrumento eficiente de Gestão Pública, com várias restrições, comprometendo os resultados.

No artigo “Quando o Descaso Acaba em Corrupção”, de autoria do Professor Valdivino Crispim de Souza, publicado no jornal “O Estadão do Norte”, em 16-07-1999, “nesse cenário de administração pública, a arte de trabalhar organizadamente, planejando as tarefas, não tem sido o ponto forte. Exemplos: projetos e atividades inscritos no Orçamento, mas, não executados ou executados pela metade, enfim , a inexistência de um planejamento coerente com a realidade local”.

1.2 - OBJETIVOS

1.2.1 - GERAL

Diante do cenário apresentado pretende-se, com o presente trabalho, **Elaborar uma Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento.**

1.2.2 – ESPECÍFICOS

Em termos específicos, o presente trabalho se propõe a :

- Revisar a fundamentação do Planejamento e Orçamento;
- Identificar as funcionalidades do Orçamento;
- Efetuar a revisão conceitual do Modelo Integrado de Planejamento e Orçamento;
- Efetuar a revisão conceitual da gestão governamental, com enfoque na metodologia “Um Novo Modelo de Gestão”;
- Realizar um estudo de caso, aplicando a metodologia proposta;
- Apresentar sugestões para trabalhos futuros, na mesma área ou similares.

1.3 - LIMITES DO TRABALHO

O presente trabalho é de natureza eminentemente analítica e descritiva e, assim sendo, é compreensível que alguns fatores restritivos se evidenciem, sem, contudo, comprometer a amplitude da análise dos indicadores.

São fatores limitantes deste trabalho:

- A metodologia proposta limita-se a diagnosticar a funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento e propor recomendações, tomando como base o modelo referenciado na Figura 1, do segundo capítulo e os indicadores disponíveis no quarto capítulo, desta Dissertação.

- No Estudo de Caso, a aplicação da metodologia proposta limita-se a uma única situação, ou seja, a uma gestão governamental do Estado de Rondônia, não havendo comparação com outras gestões governamentais.

1.4 – ESTRUTURA E MÉTODO DE TRABALHO

A presente Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, cuja tônica está voltada para a essência do orçamento como ferramenta de Gestão Pública, consta de cinco capítulos, de acordo com a natureza do seu conteúdo, subdivididos em itens, conforme a diversidade e correlação das informações contidas.

O primeiro capítulo trata da parte introdutória, onde se procura apresentar a justificativa, os objetivos, os limites, a estrutura e o método deste trabalho. Partindo do ponto de vista que existe um problema, em que a aplicação do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento não está sendo eficaz, se propõe a Elaborar uma Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, com reflexões de natureza econômica, financeira, contábil, legal, gerencial e política, o que poderá contribuir, de alguma forma, para que os instrumentos de planejamento e orçamento não se desvirtuem e deixem de ser peças isoladas do processo, passando a refletir a real necessidade de cada unidade gestora,

para que as ações sejam executadas de acordo com as políticas estabelecidas.

No segundo capítulo, a título de referencial teórico, serão abordados assuntos sobre Processo Integrado de Planejamento e Orçamento e Gestão Governamental.

No terceiro capítulo, será apresentada a Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, procurando demonstrar que existem meios e métodos para evitar distorções entre os dois instrumentos de trabalho citados.

O quarto capítulo compreende a aplicação prática da metodologia proposta no capítulo anterior, ao Governo de um dos Estados da Federação - o de Rondônia, como forma de constatar a sua validade.

No quinto capítulo serão apresentadas as conclusões sobre o trabalho em questão, com recomendações para futuros trabalhos, com vista à melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

CAPÍTULO 2

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, pretende-se revisar a análise conceitual sobre Planejamento e Orçamento, destacando sua evolução e identificando as funcionalidades do Orçamento, como ferramenta de Planejamento no Processo Integrado. Pretende-se, também, efetuar a revisão conceitual sobre Gestão Governamental, com vista a propiciar embasamento teórico para o desenvolvimento dos capítulos seguintes.

2.1-FUNDAMENTAÇÃO SOBRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O Planejamento, como ferramenta de política governamental, se iniciou, no Brasil, em 1939, com o Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional, tendo sido, até hoje, elaborados 18 (dezoito) planos, na esfera Federal, que, segundo Giacomoni (1989, p.174-177) e Cardoso (1997, p.109-115) obtiveram mais fracassos que êxitos. Por conta disso, houve crescimentos econômicos estanques, em detrimento de um país economicamente mais desenvolvido e de uma nação mais assistida.

O Planejamento Tradicional, na visão de Carlos Matus, em matéria publicada na Revista ABOP nº 39 (1997, p.9), “está vivenciando seus últimos anos na América Latina. Sobrevive relegado a tarefas decorativas e subsiste por inércia, frente aos novos desenvolvimentos teóricos. Nenhuma destas tarefas guarda continuidade, nem coerência e se cumprem através de métodos rígidos, que contrastam com a complexidade e a criatividade do sistema social. A função de planejamento tem ficado limitada, por um lado, à formulação de planos de médio prazo, com métodos mais próprios de uma investigação sobre o futuro, e, por outro, ao apoio intermitente de políticas parciais, de contingências no imediatismo do curto prazo”.

O Orçamento é considerado, por muitos estudiosos, um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, cuja prática, já ocorria, embrionariamente, na Inglaterra, no século XIII.

Em termos de evolução histórica, no setor público, no caso brasileiro, pode-se considerar dois estágios do Orçamento: Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa.

O Orçamento Tradicional, como mecanismo legal e político, se iniciou, no Brasil, em 15/12/1830, amparado por Decreto Legislativo, visando fixar as despesas e orçar as receitas das províncias, para o ano subsequente. Era um instrumento utilizado pelo Poder Legislativo e se limitava a exercer o controle das contas públicas, especialmente das instituições que compunham o Poder Executivo. A preocupação básica dos

gestores se voltava para previsão de receita e fixação de despesas, sem levar em conta a essência programática e econômica, que ficava em segundo plano.

Na concepção de Sanches (1997, p.174), “o Orçamento Programa é um conjunto de procedimentos técnicos que permite arrolar, de modo integrado e racional, os objetivos, metas, recursos e estrutura de execução, ao lado de uma clara definição de prazos e responsabilidades”. É de suma importância para o planejamento e a área financeira, tanto nas repartições públicas, como nas empresas, pois é através desta ferramenta que os recursos alocados permitem atingir as metas constantes dos planos e programas.

O Orçamento-Programa foi implantado, no Brasil, com a Lei 4.320/64, mas tomou consistência de programação com o Decreto-lei 200/67, que estabelece que “em cada ano, será elaborado um Orçamento-Programa que pormenorizará a etapa do Plano Plurianual, a ser realizado no exercício e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. Extrai-se deste preceito legal, a intenção do Governo Federal em estabelecer uma ligação entre o orçamento e as ações constantes dos programas.

O Quadro nº 1, a seguir, mostra algumas diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento Moderno:

QUADRO Nº 1
DIFERENÇAS BÁSICAS ENTRE O ORÇAMENTO TRADICIONAL E O ORÇAMENTO-PROGRAMA

ORÇAMENTO TRADICIONAL	ORÇAMENTO-PROGRAMA
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O Orçamento é o elo de ligação entre o Planejamento e as funções executivas da organização.

2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2.A alocação de recursos visa à consecução dos objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista às necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do Orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do Orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5. A estrutura do Orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento
6. Os principais critérios classificatórios são: unidades administrativas e elementos.	6. O principal critério de classificação é a funcional-programática.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Há utilização sistemática de indicadores e poderes de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governantes e a legalidade no cumprimento do Orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (1989, p.137)

Com a atual Constituição Federal, vieram várias mudanças na estrutura do Orçamento, cuja composição passou a ser a seguinte:

- I. Orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;.
- II. Orçamento de investimento, compreende os recursos que o Poder Executivo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social, com direito a voto;
- III. Orçamento da seguridade social evidencia as despesas e receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Para Sanches (1997, p.171), em sentido econômico, “o orçamento fiscal designa o plano de atuação do setor público, para determinado exercício ou período, isto é, a sistematização das intervenções pelas quais serão implementadas as políticas fiscais estabelecidas”.

Enfim, nos últimos dez anos, vêm ocorrendo mudanças significativas na área orçamentária, ancoradas por instrumentos legais, como é o caso, dentre outros, da Portaria Ministerial nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece o conceito de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

Quanto à sua funcionalidade, o Orçamento serve:

- Ao administrador porque, em seus planos, pode programar resultados concretos para serem obtidos na execução;
- Ao economista, porque facilita sua análise e programação, a partir de dados exatos, em termos, também, de resultados concretos;
- Ao contador, que experimentará a sensação confortável de contabilizar algo produtivo e útil à coletividade.

Para Giacomoni (1989, p.59), a função do Orçamento é prever a possibilidade de que os órgãos de representação façam controle político sobre o Poder Executivo e este o utilize como auxílio nas várias etapas do processo administrativo, compreendendo programação, execução e controle.

O processo orçamentário está sujeito a regras e princípios para cumprimento de sua principal finalidade, que é o controle.

Tem intensificado o interesse, por parte dos técnicos e das autoridades governamentais, pela busca de respostas às questões de natureza econômica, financeira e fiscal, utilizando-se o Orçamento como ferramenta de controle, o que vem contribuindo para identificar a parcela da carga de trabalho

realmente realizada, em confronto com a programação, prestando uma imensa ajuda à administração pública.

2.2-PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Sob uma visão sistêmica, no âmbito federal, o Sistema Integrado Planejamento e Orçamento, tem, como órgão central, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e as unidades integrantes. No âmbito estadual e municipal, fica a critério de cada esfera pública, adotar a estrutura e competência do Sistema Integrado.

Para Sanches (1997, p.247) “o Sistema de Planejamento e Orçamento compreende um conjunto de unidades e atividades articuladas com vista à institucionalização e ao exercício do planejamento como processo”.

Na realidade, o sistema compreende a parte física de um processo, enquanto este se refere à parte dinâmica, ou seja, o funcionamento do sistema, propriamente dito.

Os objetivos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento são:

- Elaborar Planos e Programas governamentais, por exemplo o Plano Plurianual de Atividades;
- Executar, acompanhar a execução dos Planos e Programas;
- Elaborar os Orçamentos – Programas anuais;
- Executar, acompanhar, fiscalizar, controlar e avaliar a execução das metas físicas e os recursos financeiros.

O Orçamento é o instrumento básico de ligação entre o Sistema de Planejamento e o de Finanças. Enfatiza os objetivos que a administração deve alcançar, em dado exercício financeiro.

Para alguns estudiosos na área orçamentária, o primeiro passo para a reciprocidade entre o Orçamento e o Planejamento, deu-se nos Estados Unidos, na administração MacNamara, na década de 60, cujo objetivo era integrar os processos de planejar, programar e elaborar orçamentos, num conjunto sistêmico, de modo que as decisões formuladas no primeiro estágio se encontrassem como que uma esteira rolante, capaz de levá-los à prática. A concepção fundamental dessa integração, visava a introdução de custo/benefício e a análise do sistema, para a tomada de decisões e estabelecimento de prioridades.

Segundo a Lei 4.320/64, “O Orçamento não pode aparecer como subproduto do Planejamento, nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre os Sistemas de Planejamento e de Finanças”.

No Brasil, a base legal do Planejamento se deu com o Decreto-lei 200, de 25/02/1967, que, no seu artigo 7º, estabelece:

“A ação governamental obedecerá ao planejamento que visa a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a Segurança Nacional norteando-se segundo Planos e Programas elaborados, na forma do título III, e compreenderá a elaboração dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral do Governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- c) Orçamento – Programa Anual; e
- d) Programação financeira de desembolso”.

O Orçamento-Programa, quando respeitados os seus princípios, é um instrumento indispensável à administração dos negócios públicos, e, dentre outras finalidades, serve, para a tomada de decisões do gestor.

Através dos princípios orçamentários, os recursos programados em orçamento devem guardar coerência com os programas e políticas de governo. De conformidade com o artigo 2º da Lei 4.320/64: “A lei Orçamentária conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e a de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de Unidade, Universalidade e Anualidade”.

Outros princípios que merecem ser evidenciados são o do equilíbrio e o de programação.

Quanto ao princípio do equilíbrio, que visa a igualdade entre receita e despesa, embora, na prática, se observa déficits públicos, são efetivadas as políticas fiscais de desenvolvimento econômico e outras. Neste particular, o Governo Federal vem, atualmente, aplicando medidas de saneamento da máquina pública, procurando ajustar os gastos à real capacidade de arrecadação.

Com relação ao princípio da programação, que se volta para uma programação de trabalho com objetivos e metas a alcançar, é, sem dúvida, o mais moderno, no campo orçamentário. É através deste princípio que os Governos vêm utilizando o Orçamento como auxiliar efetivo da administração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência.

Na administração pública, o Orçamento tem sido a causa e o efeito nos impactos das políticas de governo, ora como instrumento de ajustes fiscais, ora como ferramenta de criação de despesas em peça orçamentária, às vezes sem correspondência de receitas, trazendo, com conseqüências, déficits financeiros e moedas especulativas, ferindo os princípios do equilíbrio e da programação orçamentária.

Com a inclusão da programação no orçamento, este evoluiu do campo tradicional para questões mais profundas, com objetividade e de forma programada, propiciando sua integração com o planejamento.

Para tanto, os legisladores, voltados para área orçamentária, criaram a classificação funcional-programática, para estruturar e adequar as despesas ao planejamento, conforme Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, restabelecida pela Portaria nº 56, de 27 de maio de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O título III, Artigo 15, do referido Decreto-lei 200/67, reza: “A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual , elaborados através dos órgãos de planejamento, sob orientação e coordenação superior do Presidente da República”.

Como se observa, o Decreto-lei 200/67, contém princípios norteadores na área de planejamento, de forma integrada e regionalizada. No caso em questão, as ações têm que estar em consonância com os planos e programas governamentais.

De conformidade com a Lei 4.320, 27ª Edição, “a integração Planejamento/Orçamento é a tônica de hoje, servindo como ferramenta capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização das metas e processos administrativos no Brasil”

Atualmente no Brasil, os documentos que integram os instrumentos de planejamento nas esferas públicas e que estão amparadas pela Constituição Federal, art. 165, são:

- I - O Plano Plurianual;
- II - A Lei de Diretrizes Orçamentárias – L.D.O;
- III - Os Orçamentos Anuais.

Conforme a Constituição Federal, art. 165, § 1º, o Plano Plurianual de Atividades – PPA, estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A ausência de legislação complementar contribui para que o Plano Plurianual de Atividades – P.P.A seja apresentado com algumas deficiências, e que trazem, como consequência, a ausência de informações, dificultando o controle e a avaliação dos resultados.

Para Silva e Vasconcelos (1.998, p.23-24), no Plano Plurianual de Atividades devem constar:

- As diretrizes;
- Os objetivos;
- As metas;
- As despesas de capital que ultrapassem um exercício financeiro, juntamente com as despesas de custeio delas decorrentes;
- As atividades que resultem sem serviços prestados à comunidade, exceto as destinadas à manutenção e ao funcionamento das unidades administrativas;
- A distribuição dos recursos por programas que permitam atender aos desequilíbrios regionais;

- A classificação orçamentária, que permite a identificação da parcela do Plano, que está inserido no orçamento;
- custo de cada projeto ou atividade;
- A fonte de financiamento.

Segundo a Constituição Federal, artigo 165, § 2º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO estabelece as seguintes normas e diretrizes:

- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente;
- Orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- Disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Sanches (1997, p.206), define o Processo Orçamentário como o “conjunto de etapas e procedimentos a serem cumpridas, com o propósito de elaborar e aprovar o Orçamento do setor público”. Complementa afirmando que “no processo orçamentário, envolvem-se atividades de planejamento e programação (decisões quanto aos problemas básicos da sociedade, programas prioritários, objetivos e metas, recursos alocáveis e restrições de gastos) a cargo de unidades técnicas e operacionais do Poder Executivo e as atividades de apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo (facultadas, a este, modificações, observadas as restrições legais e constitucionais).

Com relação aos Orçamentos Anuais, vale ressaltar que embora havendo alguns progressos nas técnicas orçamentárias, os Orçamentos-Programas, no âmbito estadual, ainda carecem de

aperfeiçoamento na sua elaboração e, sobretudo, na sua execução.

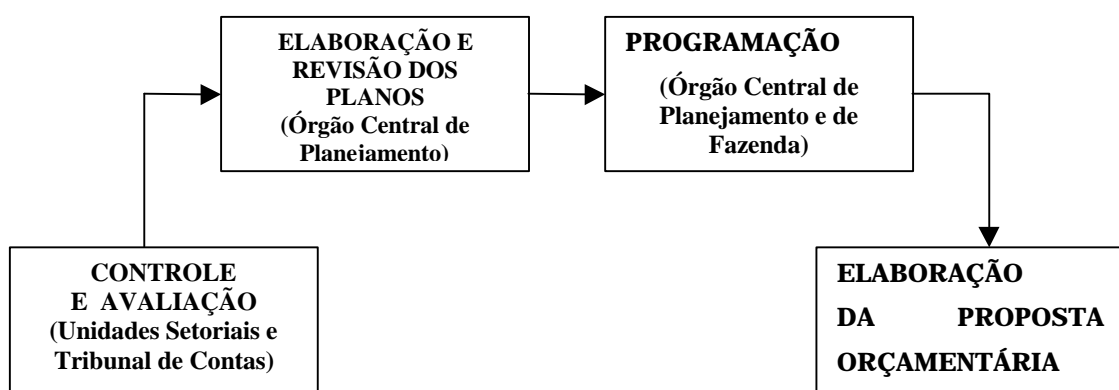
O Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, vigente no Brasil, segundo Giacomoni (1989, p.173), se compõe das etapas que se encontram abaixo relacionadas, as quais estão interligadas em seqüência lógica e são consideradas, pela teoria moderna, adequadas para se obter a Integração do Orçamento com o Planejamento:

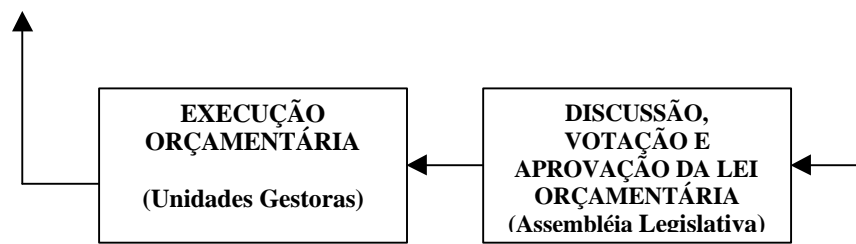
1. Elaboração e Revisão dos Planos;
2. Programação;
3. Elaboração da Proposta Orçamentária;
4. Discussão, Votação e Aprovação da Lei Orçamentária;
5. Execução Orçamentária;
6. Controle e Avaliação.

A Figura nº 1, abaixo, visualiza a composição do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento:

FIGURA Nº 1 – DIAGRAMA

PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO





Fonte: Giacomoni (1989, p.173), adaptado pelo autor desta Dissertação.

Analisando o Modelo apresentado, pode-se deduzir que:

- A existência de um orçamento associado ao planejamento;
- Um processo em constante reavaliação, tendo como ferramentas o controle (informação) e avaliação (questionamento);
- As etapas têm encadeamento e sequência lógica, de forma que as etapas subsequentes dependem das anteriores.

O importante neste modelo teórico é que as ações, em qualquer estágio dão a impressão de que o processo funciona em perfeita sintonia e que isto leva ao objetivo perseguido. No entanto, o seu sucesso depende de vários fatores, dentre eles:

- Aperfeiçoamento da legislação pertinente;
- Métodos e mecanismos de articulação entre o Plano e o Orçamento;
- Sistema de Informação atualizado;
- Sistema de Controle e Avaliação eficiente;
- Capacitação técnica e gerencial;
- Recursos materiais e financeiros.

Serão feitas, nos sub itens que se seguem, considerações sobre o papel das etapas que compõem o Processo Integrado de Planejamento e Orçamento.

2.2.1 – ELABORAÇÃO E REVISÃO DOS PLANOS

Esta etapa consiste, inicialmente, no estudo e reavaliação nos planos e programas de exercícios anteriores, analisando os resultados obtidos e, ao mesmo tempo, procurando detectar os pontos de estrangulamento surgidos durante a execução dos recursos alocados em projetos e atividades, com vista ao diagnóstico das ações programadas e realizadas.

Ainda, nesta etapa, são fixadas as prioridades e diretrizes governamentais, propiciando a elaboração dos Planos (P.P.A .) e Lei de Diretrizes Orçamentárias - L.D.O. É uma etapa que se realiza antes das ações efetivas, em que os planejadores devem se preocupar, não somente em definir metas e ações, mas, sobretudo, com os efeitos futuros de decisões tomadas no presente, mediante o emprego eficiente e eficaz dos recursos empregados, com vista a melhores resultados.

Na elaboração dos Planos e Programas, as informações disponíveis devem ser consistentes e guardar coerência com a realidade da unidade gestora.

2.2.2 - PROGRAMAÇÃO

A Programação Orçamentária é a etapa intermediária entre o Planejamento e o Orçamento, momento em que, mediante critérios técnicos, os objetivos de cada unidade setorial são detalhados e as ações setoriais devem ser compatibilizadas com os planos e o montante de recursos previstos, obtendo, como produto, a receita estimada para o ano subsequente.

No tocante à Programação Financeira, são definidos os cronogramas de desembolso, que devem guardar coerência com a previsão de comportamento da receita, limite dos créditos orçamentários, os déficits prováveis e a realidade econômica do Estado ou Município, de forma que os cronogramas de desembolso sejam compatíveis com a real capacidade de ingresso de recursos, de conformidade com os incisos I, II e III, do artigo 2º, da Lei 4.320/64.

2.2.3 - ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA:

Esta é uma das etapas mais importantes do processo integrado, cujo produto é o Projeto de Lei do Orçamento Anual, que será encaminhado, pelo Executivo, ao Poder Legislativo, de conformidade com o artigo 2º, 22 e 32, da Lei 4320/64.

Nesta etapa, os planejadores devem levar em conta os diagnósticos, bem como os planos e programas elaborados, sob pena de se limitar a uma simples e pura obrigação de preenchimento de formulários. Pior, algumas unidades setoriais, responsáveis pelo levantamento de suas necessidades, poderão enviar propostas irreais, ao Órgão Central de Planejamento., resultando numa proposta consolidada distorcida da realidade, sob o ponto de vista econômico e financeiro.

No Brasil, tanto na esfera federal, como estadual e municipal, atualmente são elaboradas as propostas orçamentárias que exigem procedimentos técnicos modernos, com cronograma compatível com cada esfera pública referida, sob a égide da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual de Atividades.

2.2.4 - DISCUSSÃO, VOTAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

Esta fase tem seu início quando da apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e são discutidos e votados os assuntos de natureza orçamentária, pelo Poder Legislativo, cujo produto

final é a Lei de Orçamento, que deverá ser sancionada pelo Chefe do Poder Executivo.

É uma fase que se volta para a análise do Projeto de Lei do Orçamento Anual, pelas Comissões Parlamentares, seguidas de emendas ou não, para serem votadas pelos Pares do Legislativo. Por outro lado, o Executivo poderá ou não acatar as alterações defendidas pelos membros do Parlamento.

A incidência de alterações no Projeto de Lei do Orçamento Anual depende de vários fatores, dentre eles:

- Nível técnico de quem elabora a Proposta Orçamentaria;
- Compatibilidade entre a Proposta Orçamentária, o Plano Plurianual de Atividades e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Consciência política dos Pares que compõem o Parlamento.

2.2.5 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo Teixeira (1979, p.129), “a técnica do Orçamento-Programa não se esgota com a elaboração das estimativas orçamentárias à base de programa, projeto e atividade, calculados em termos de unidade de trabalho. Estende-se mais além, para as fases de execução, avaliação e controle, procurando relacionar, sempre, as realizações físicas com os valores financeiros nelas despendidos.”

Esta etapa tem por objetivo a operacionalização das dotações consignadas nas unidades orçamentárias, via empenhamento, com vista à efetivação das metas programadas, em termos físicos e financeiros, devendo levar em consideração:

- Uma programação definida em planos ou programas;

- O comportamento real de ingresso de receita;
- A liberação dos recursos financeiros compatíveis com o desembolso e as metas definidas;
- A legislação pertinente à área orçamentária e financeira.

Não se deve efetivar a execução orçamentaria fora de uma programação, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

2.2.6-CONTROLE E AVALIAÇÃO.

Giacomoni (1989, p.210), recorrendo à compreensão de Allen Schick, afirma que “o controle será sempre o primeiro problema de qualquer Processo Orçamentário”

Segundo Sanches (1997, p. 65), “existem dois tipos de controle: controle interno, voltado para a auto-avaliação e compreende a questão gerencial (eficiência) e programática (eficácia) e controle externo, orientado para os processos, de fora para dentro. No seu conjunto, o controle visa avaliação de resultados, identificação de desvios, determinação do acatamento às políticas públicas, realimentação do planejamento, identificação de mudanças conjunturais, respeito às prescrições legais e informais”.

A fase de controle e avaliação compreende as análises do Processo Integrado de Planejamento e Orçamento, realizadas pelos órgãos de coordenação e unidades setoriais.

De conformidade com o artigo 75, da Lei Federal 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - A legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- III - O cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Como se depreende do inciso III do artigo 75, Lei Federal 4.320/64, há necessidade de se levar em consideração um programa, não só em termos de dinheiro, mas, também, em termos físicos, quando da execução do Orçamento-Programa. Posto isto, reforça-se a idéia da necessidade de integração entre o Planejamento e Orçamento.

O controle propicia informações tanto de natureza físicas, quanto financeiras, que facilitam a avaliação dos resultados. Embora, estruturalmente, o controle se encontre na etapa final do processo, ele possibilita apresentar informações às novas etapas do planejamento, mediante dados reais.

No que se refere à avaliação, a gestão pública procura levantar questões relativas aos programas, no tocante à consecução dos objetivos propostos, sobre o trabalho de uma unidade gestora, em termos de eficiência, eficácia e tempo, no tocante aos recursos das unidades gestoras, se estão sendo utilizados de forma adequada.

No processo que envolve Planejamento e Orçamento, o controle e avaliação devem estar sempre presentes e utilizados constantemente pelos gestores públicos, porque, uma nova ação, quase sempre, dependerá dos resultados alcançados de outras ações, direta ou indiretamente, executadas ou em fase de execução.

2.3 - GESTÃO GOVERNAMENTAL

Segundo Pires (1998, p.9), “Gestão é a consequência das decisões e dos comportamentos das pessoas e de como elas utilizam os recursos das empresas”

Nakagawa (1997, p.38), entende que “Gestão é a atividade de se conduzir uma empresa ao atingimento do resultado desejado por ela, apesar das dificuldades.”

Para Silva e Vasconcelos (1997, p.269), “Gestão é o ato de gerir o patrimônio de uma entidade pública ou privada. E o ato de gerir determinado recurso por autoridade previamente designada para este fim.”

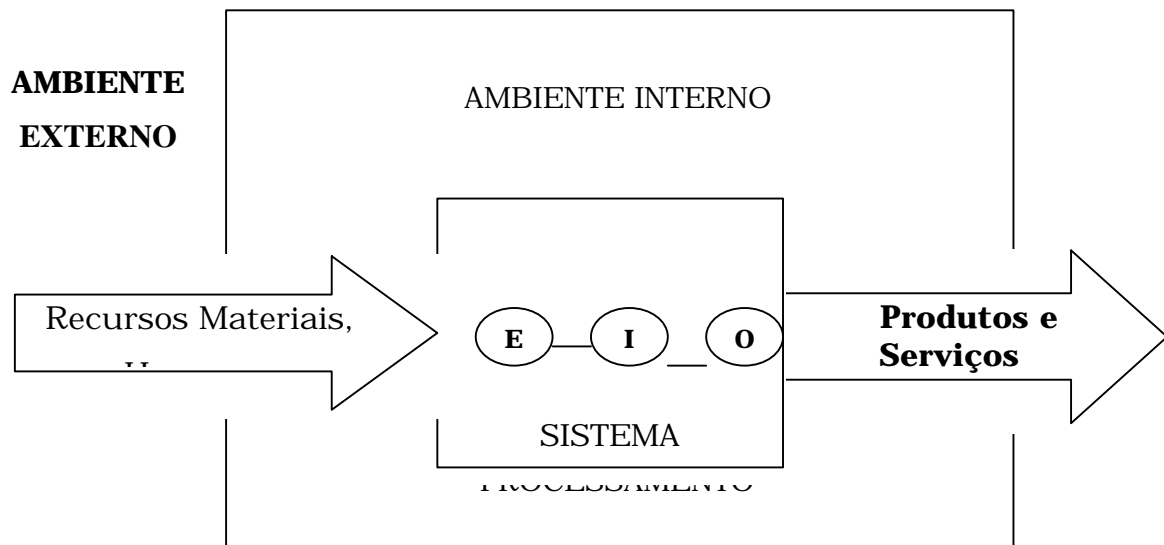
Sanches (1997, p.121), entende que “Gestão é a competência legal para gerir uma parcela de bens e valores públicos e que essa parcela pode se encontrar vinculada a um órgão orçamentário, a uma determinada unidade administrativa ou a uma entidade da administração indireta que aplique recursos do Tesouro”.

Com base nessas fundamentações, pode-se extrair que Gestão envolve:

- Gerenciamento dos recursos aplicados;
- Eficácia dos meios empregados;
- Meio ambiente compreendendo os fatores diretos (internos) e indiretos (externos);
- Decisões dos gestores (públicos ou privados) para utilização dos recursos;
- Resultados desejados (produtos), com qualidade.

A Figura Nº 2, abaixo, representa um modelo de gestão, cujo sistema é dinâmico e aberto, ou seja, articulado com o meio ambiente:

FIGURA Nº 2
MODELO DE GESTÃO



E = Estratégia; I = Integração; O = Operacional

Fonte: Nakagawa (1997, p.40).

- A estratégia deve estar assentada nas decisões que assegurem o alcance dos objetivos;
- A integração é necessária para que as partes do sistema se interajam entre si;
- **O sucesso da operacionalização, no sistema, vai depender da eficiência dos recursos empregados, em especial dos gestores. Para que o sistema torne sua estrutura dinâmica há necessidade do funcionamento das partes que o compõem, via processamento.**

A metodologia que vem sendo adotada pelo Governo Federal, na área de Planejamento e Orçamento, como eixo principal de integração do Orçamento e Planejamento, via programas é “Um Novo Modelo de Gestão na Área Pública”

De conformidade com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os princípios básicos do Novo Modelo de Gestão do Estado são:

- | | |
|------------------------------|-------------------------------------|
| • Prioridade para o cidadão; | • Motivação; |
| • Desburocratização; | • Competição; |
| • Descentralização | • Tecnologias da informação; |
| • Parcerias; | • Atendimento integrado ao cidadão; |

- Transparência;
- Responsabilização;
- Profissionalismo;
- Contabilidade gerencial;
- Capacitação gerencial.

Com base nestes princípios, do Novo Modelo de Gestão, o Governo Federal pretende gerenciar os programas constantes do Plano Plurianual de Atividades – PPA, para o período 2000/2003, que representa um passo adiante no reforço de melhoria de gerenciamento de administração pública, pois incorpora uma nova forma de gerenciamento por programas.

Segundo o Ministro de Orçamento e Gestão, Paulo Paiva, é pretensão do Governo que, a partir do ano 2000, todos os indicadores sejam definidos claramente nos programas, com objetivos, metas, público alvo, custos, responsáveis, e indicadores de resultados, dentre outros. Assim sendo, os aperfeiçoamentos introduzidos no PPA vão permitir:

- Organizar em programas todas as ações do Governo Federal que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade, segundo o melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo;
- Assegurar que os programas estejam alinhados com a Orientação Estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de recursos;
- Proporcionar a alocação de recursos dos Orçamentos Anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano e com desempenho obtido na execução dos programas;
- Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
- Estimular as parcerias internas ao Governo Federal e externas – estados, municípios e iniciativa privada - para diversificar as fontes de recursos necessários aos programas, bem como para ampliar seus resultados;
- Permitir a avaliação, pelos gerentes, do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano;
- Relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados atuação do Governo facilitando as ações de controle interno e externo.
- Explicitar a alocação regional das metas físicas de bens e serviços gastos do Governo Federal.

Na publicação do Ministério do Orçamento e Gestão: “Conhecendo um Programa por Dentro” (1999), os Programas do Plano Plurianual da Atividades - PPA visam saber:

- O que o Governo pretende fazer?
- Quanto vai custar?
- A quem o Governo vai cobrar? e
- Qual a consequência de não executar o Programa, na medida em que um determinado objetivo não possa ser atingido?

A qualidade de uma gestão depende da eficiência dos gestores, bem como, da forma como os recursos são utilizados no processo produtivo.

Fernando Rezende (1983, p.116), entende: “A medida que cada unidade da administração passa a ter um perfeito conhecimento dos objetivos gerais e dos diferentes programas que vêm sendo executados com esse propósito, um processo saudável de competição pode ter início, cada uma das unidades procura aumentar a eficácia dos programas sob a sua responsabilidade”.

É visível que a maioria dos programas governamentais têm sido meras formalidades e que o modelo de gestão vigente não está plenamente voltado para o acompanhamento e controle das metas físicas alcançadas e dos recursos alocados. Na realidade, percebe-se que existe um problema no cenário atual: não está havendo Integração do Orçamento com o Planejamento e é muito importante identificar as causas, com vista ao alcance de melhores resultados. Se essas causas ou fatores limitantes não forem superados, dificilmente a gestão pública terá êxito.

CAPÍTULO 3

METODOLOGIA PARA DIAGNOSTICAR A FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO

Este capítulo se volta para a elaboração de uma Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, como ferramenta gerencial, para identificar as causas do problema existente no setor público em geral, que é a falta de Integração do Orçamento com o Planejamento e posterior emissão de sugestões com vista ao aprimoramento da funcionalidade do Processo Integrado.

A Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Planejamento com o Orçamento se constitui de um Processo composto das etapas abaixo relacionadas, as quais são interligadas e interdependentes:

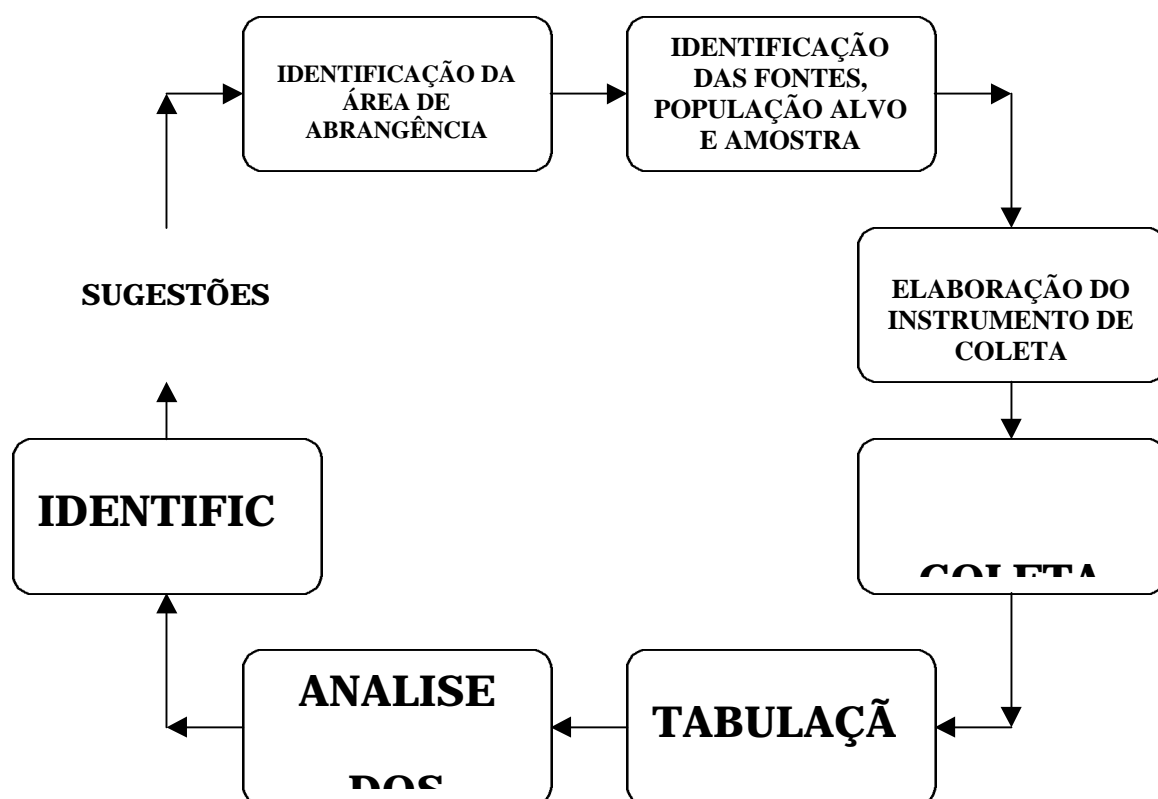
1. Identificação da Área de Abrangência;
2. Identificação das Fontes, População Alvo e Amostra;
3. Elaboração do Instrumento de Coleta;
4. Coleta de Dados;
5. Tabulação dos Dados;
6. Análise dos Dados;
7. Identificação das Deficiências da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento;
8. Sugestões para Aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento.

A Figura 3, adiante, apresenta um Diagrama, que permite visualizar a seqüência das diversas etapas que compõem o Processo Metodológico que ora se propõe, com vista ao diagnóstico e sugestões.

FIGURA Nº 3 – DIAGRAMA

METODOLOGIA PARA DIAGNOSTICAR A FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO

ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO



Todas as etapas do Processo Metodológico aqui proposto, visam garantir embasamento sólido e resultados fidedígnos, retratando a realidade pesquisada, com vista à adequação do Orçamento ao Planejamento. Devem ser, as referidas etapas, bem exploradas e, sendo observadas falhas durante o desenvolvimento desse Processo, o mesmo deve ser reiniciado, a partir da etapa em que fora detectada a existência da deficiência na aplicação.

3.1 - IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA

Esta etapa inicial do modelo metodológico consiste na análise dos cenários interno e externo do setor público, no que tange ao Orçamento-Programa, em todo o seu contexto: entidades, metas, volume de recursos e outros indicadores.

A metodologia para a realização do diagnóstico da funcionalidade do Processo Integrado Planejamento e Orçamento, proposta neste trabalho, exige que se conheça e se analise tanto o ambiente interno, quanto o ambiente externo do setor público, sob o ponto de vista da sua missão, das reais necessidades da sociedade, a política de recursos humanos e o ambiente

organizacional, apurando as áreas onde se acredita haver maiores falhas e desperdícios e que apresentem maior potencial para o aprimoramento do referido Processo.

3.2 – IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES, POPULAÇÃO ALVO E AMOSTRA

O sucesso dos resultados de uma pesquisa não depende, exclusivamente, da identificação das fontes de informação, mas, sobretudo, da origem dessas fontes. Portanto se a empresa ou a entidade escolhida estiver devidamente estruturada as informações terão maior grau de confiabilidade do que aquelas oriundas de entidades que não apresentam esta característica.

O fator humano é a principal ferramenta para se obter dados. No tocante à população alvo a ser escolhida deve ser constituída de agentes que tenham relação, afinidade e conhecimento de todo o processo da entidade. No caso específico desta metodologia, é imprescindível que os agentes envolvidos tenham a maior afinidade e conhecimento possível do contexto que envolve o Processo de Integração Planejamento e Orçamento, nas diversas unidades administrativas do setor público.

No tocante à amostra, deve ser representativa e ter as mesmas características do universo de onde foi retirada. Com relação a área de Planejamento e Orçamento, deve se optar por uma amostra que seja representativa quanto à realidade do setor público, no tocante as etapas do Processo Integrado: elaboração e revisão dos planos; programação ;elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; controle e avaliação.

3.3. – ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA

Tendo em vista a coleta de dados sobre a Funcionalidade do Processo Integrado: Planejamento e Orçamento e considerando, principalmente, que as informações dependem

de consultas e análises por parte do informante, deve-se optar pela elaboração de um questionário, a ser constituído de perguntas objetivas e padronizadas, de forma sistemática, para que as respostas constituam indícios que propiciem a elaboração de um raciocínio lógico.

3.4 - COLETA DOS DADOS

Em se tratando de pesquisa, os dados poderão ser coletados mediante fontes de duas natureza: primárias e secundárias. A primeira diz respeito a dados qualitativos, que poderão ser coletados mediante questionários aplicados junto ao corpo técnico e/ou a direção da entidade pesquisada, como também poderão ser obtidas através de formulários.

As fontes secundárias se constituem de relatórios, demonstrativos, diagnósticos ou de outros documentos que geram dados quantificáveis. Todas as unidades administrativas da esfera estadual tais como: Secretarias, Unidades Setoriais e órgãos de controle interno e externo devem dispor de dados dessa natureza, embora se admita que o grau de consistência não seja homogêneo, dada a complexidade e a diferenciação em termos estruturais.

3.5 - TABULAÇÃO DOS DADOS

Esta etapa tem como objetivo preparar dados para análise. É a etapa seguinte ao preenchimento dos questionários. Normalmente é feita através de processo mecânico, a menos que o número de questionário seja pequeno. Neste trabalho será utilizada planilha eletrônica (Microsoft Excel) para a tabulação dos dados, de conformidade com as manifestações dos entrevistados.

3.6 - ANÁLISE DOS DADOS

Nesta etapa, serão analisados os dados coletados sendo o primeiro passo, a ordenação das informações, para facilitar a análise. Torna-se, então, necessário que se procure verificar, entre outros, os seguintes tópicos:

- Os órgãos existentes têm condições de executar as atribuições afetas aos mesmos?
Possuem estrutura para tal, em termos qualitativo e quantitativo?
- As relações formais mantidas pelos órgãos influem no desenvolvimento dos trabalhos?
- As informações levantadas são consistentes e suficientes para os propósitos do trabalho que se pretende?

Após estes questionamentos, poderão ser propostas alternativas de diversas naturezas para o aprimoramento da funcionalidade do processo em questão. Dentro desta ótica, é que se pretende realizar a análise dos dados de natureza quantitativa e qualitativa, neste trabalho.

3.7-IDENTIFICAÇÃO DAS DEFICIÊNCIAS NA FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO

A partir da análise dos dados, serão identificadas as Deficiências da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, bem como quantificá-las e classificá-las de acordo com a sua natureza ou área de ação, momento em que se pode ter condições de visualizar a qualidade da situação existente.

3.8-SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO

Nesta fase, deverá ser demonstrado que existem vários caminhos para o aprimoramento da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento ao Planejamento, sendo

identificados, aqueles que mais se ajustam às necessidades vigentes e que mais vantagens trarão, quando da sua implantação.

CAPÍTULO 4

DIAGNÓSTICO DA FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO NO GOVERNO DE RONDÔNIA: “UM ESTUDO DE CASO”.

O desenvolvimento deste capítulo terá como referencial a Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, constante na Figura 3, capítulo terceiro deste trabalho.

4.1 – IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA

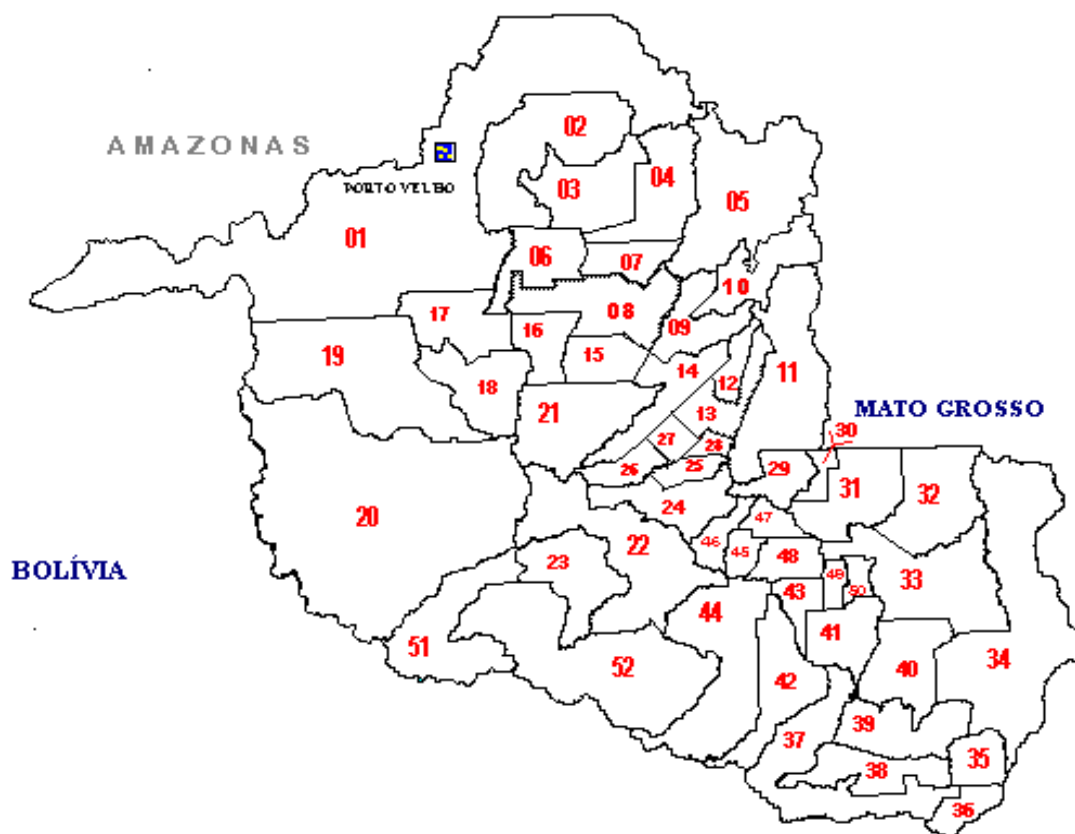
O Estudo de Caso que se propõe, neste capítulo, está voltado para o Governo de Rondônia, nos últimos quatro anos e, para identificação deste universo, serão expostas algumas de suas características de natureza geopolítica, econômica, financeira e administrativa.

Rondônia é um Estado localizado na Região Norte do Brasil. Limita-se, ao Norte e ao Nordeste, com o Estado do Amazonas; a Leste e Sudeste com o Mato Grosso; a Sudeste e Oeste, com a República da Bolívia e a Noroeste, com os Estados do Amazonas e Acre.

Sua área territorial é de 238.512,8 Km², tendo uma população estimada, pelo IBGE (1996), em 1.276.173 habitantes, oriundos de todo o Brasil e distribuídos em 52 municípios.

FIGURA 4

MAPA GEOPOLÍTICO DE RONDÔNIA



1-Porto Velho
2-Candeias do Jamari
3-Itapuã do Oeste
4-Cujubim
5-Machadinho d'Oeste
6-Alto Paraíso
7-Rio Crespo
8-Ariquemes
9-Theobroma
10-Vale do Anari
11-Ji-Paraná
12-Vale do Paraíso
13-Ouro Preto do Oeste

14-Jaru
15-Cacaulândia
16-Monte Negro
17-Buritis
18-Campo Novo
19-Nova Mamoré
20-Guajará - Mirim
21-Gov. Jorge Teixeira
22-São Miguel do Guaporé
23-Seringueiras
24-Alvorada d'Oeste
25-Urupá
26-Mirante da Serra

27-Nova União
28-Teixeirópolis
29-Presidente Médici
30-Min. Mário Andreazza
31-Cacoal
32-Espigão d'Oeste
33-Pimenta Bueno
34-Vilhena
35-Colorado do Oeste
36-Cabixi
37-Pimenteiras do Oeste
38-Cerejeiras
39-Corumbiara

40-Chupunguaia
41-Parecis
42-Alto Alegre dos Parecis
43-Santa Luzia d'Oeste
44-Alta Floresta d'Oeste
45-Novo Horizonte do Oeste
46-Nova Brasilândia d'Oeste
47-Castanheiras
48-Rolim de Moura
49-São Felipe d'Oeste
50-Primavera de Rondônia
51-Costa Marques
52-São Francisco do Guaporé

Segundo Diagnóstico Sócio-Econômico-Ecológico do Estado de Rondônia, o seu Produto Interno Bruto, a preço de 1996, foi na ordem de R\$5.200.000.000,00, sendo gerado pelos subsetores agropecuário, cuja participação foi de 69,3%; serviços 15,5% e industrial 15,2%.

Nesta performance, Rondônia se coloca em terceiro lugar (14,9%) como Unidade mais importante na composição do PIB, na Região Norte.

Em termos de setores produtivos, a participação de Rondônia no PIB regional é a seguinte: agricultura: 16,9%, indústria: 7% e serviços: 19,1.

De conformidade com o Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados – IPEA, tomando como base a população do Estado, em 1996, de 1.276.173 habitantes, o PIB per capita anual foi de R\$4.074,00 bem superior ao da Região Norte, que foi de R\$3.078,00 e bem próximo do PIB per capita nacional, que foi registrado em R\$4.181,00.

Dados disponibilizados pelo IBGE/PNAD, apontam que em 1995, a estrutura operacional no estado de Rondônia, por atividade econômica foi a seguinte: agropecuária: 11,1%; indústria: 20,3%; serviços: 67,8; outros:1%. Aqui estão excluídos indicadores relativos à área rural. Indiscutivelmente, Rondônia é um Estado agrícola, embora os indicadores apontem para o surgimento de atividades e produção ligadas ao segmento, agro-industrial.

Segundo a Revista AMAZONIA NOSSA, Edição Especial janeiro/97, em 1995, a produção de arroz, milho ,café, cacau, algodão herbáceo, soja e mandioca foi de 1.898.484t. Quanto à pecuária, segundo a citada revista Rondônia se destaca na Região Norte, seu rebanho estimado é da ordem de 4.440.967 de cabeças, sendo o bovino o mais expressivo dentre aos demais animais.

Na questão da qualidade de vida, o documento “Índice de Desenvolvimento Humano”–IDH, elaborado pelo Programa das Nações Unidas, coloca Rondônia em 10º lugar dentre os estados da Federação, abrangendo: esperança de vida ao nascer, grau de conhecimento, taxa de alfabetização de adultos e taxas combinadas nos três níveis de ensino, renda ou PIB per capita.

O quadro dual que, por um lado é representado por um setor letárgico e perdulário (setor público) e, por outro lado, por um setor dinâmico (privado), tem sido, uma característica do Estado de Rondônia, cujos indicadores econômicos apontam um Estado economicamente

viável e, ao mesmo tempo, os indicadores financeiros revelam um Estado insolvente, conforme o Jornal “Folha de São Paulo”, de 11.01.1998, no qual Rondônia se coloca no ranking de 17º Estado mais endividado da Federação, mostrando a relação dívida/receita de 2,14, que significa acima de dois anos de receita líquida real, necessários para saldar suas dívidas.

No que tange à área de Planejamento, a experiência do Governo de Rondônia teve seu início em 1977, quando foi elaborado o Primeiro Plano de Metas, tendo como base a experiência do Governo do Pará. Do ponto de vista técnico, foi um documento bem consubstanciado e participativo, envolvendo todos os segmentos, no âmbito estadual e municipal. Entretanto, sua execução não correspondeu aos objetivos propostos.

Os planos estatais subsequentes também não lograram êxito, por falta de continuidade e integração, tais como o Plano de Ação do Governo Jerônimo Santana; o Plano de Metas 95/98, do Governo Raupp e a Agenda Úmidas - Estratégia de Desenvolvimento para os Próximos Vinte Anos (1998).

Com relação ao Orçamento, no Governo de Rondônia, até à transformação do Território Federal em Estado, em dezembro de 1981, se limitou ao preenchimento e encaminhamento de formulários para o então Ministério do Interior, sem levar em conta as peculiaridades e necessidades locais, sem referências programáticas.

Os orçamentos subsequentes foram elaborados por equipes locais, adotando técnicas mais modernas, mas, nem por isso, obtiveram progresso no tocante à sua relação com os Planos e Programas estaduais.

4.2-IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES,POPULAÇÃO ALVO E AMOSTRA

O universo deste estudo, tanto no que se refere aos dados quantitativos como qualitativos, compreende os órgãos de administração direta e indireta, incluindo as fundações e autarquias, no âmbito estadual. Entretanto, pelo volume de informações disponíveis e relevância no que tange ao controle interno e externo, optou-se por uma amostragem de sete (7) entidades públicas, a saber: Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Administração, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Controladoria Geral do Estado.

Nos referidos órgãos, a população alvo se constituiu de vinte e quatro técnicos entrevistados, com larga experiência na área de planejamento, orçamento, finanças públicas, contabilidade, controle interno e externo, estando, parte destas, no exercício de funções gerenciais e, em outras, em atividades técnicas.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e a amostra escolhida é bastante representativa, contendo as mesmas características do universo onde foi retirada, ou seja, o Governo de Rondônia.

4.3 - ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA

Para coleta das informações qualitativas, oriundas de pesquisas de opinião, foi elaborado um modelo único de questionário dirigido, constituído de 10 (dez) questões, algumas envolvendo respostas Sim e/ou Não, acompanhadas de justificativas, abrangendo as áreas de administração, planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, com vista à aplicação por meio de entrevistas individuais.

Fez-se um estudo-piloto (pré-teste) do questionário, em duas unidades administrativas do Governo de Rondônia, a fim de aferir a solidez, clareza e integridade do instrumento de coleta e da amostra. O resultado deste teste determinou duas mudanças no questionário:

- A primeira consistiu na revisão de algumas questões, a fim de torná-las mais claras ao entrevistado, e, retirada de outras, por serem repetitivas ou desnecessárias;
- A segunda relacionou-se com a forma de realização da entrevista e devolução do questionário, optando-se por entrevistas individuais, realizadas por um único entrevistador, com a imediata aplicação do referido questionário.

O questionário final encontra-se em anexo a este Trabalho (Anexo I). Para a coleta de informações quantitativas, oriundas de documentos produzidos pelas entidades, não foi elaborado nenhum instrumento específico.

4.4 - COLETA DOS DADOS

A coleta de informações foi efetuada de duas formas, compatíveis entre si, a saber:

- Pesquisa em documentos técnicos: Para a coleta das informações quantitativas, oriundas de documentos técnicos, fornecidos pelas entidades da administração direta, bem como pelos órgãos de controle externo, no âmbito estadual, foi necessário recorrer a relatórios, diagnósticos e demonstrativos;

- Aplicação de questionário: Para obtenção de informações qualitativas, oriundas de pesquisas de opinião, foi necessário aplicar o questionário mencionado no item anterior, através de entrevistas individuais.

4.5 - TABULAÇÃO DOS DADOS

Após a coleta dos dados obtidos através dos questionários aplicados, estes foram tabulados, com auxílio de planilha eletrônica (Anexo II), mediante a classificação dos mesmos, de conformidade com a natureza do seu conteúdo, para que, dessa forma, fosse possível proceder a análise e interpretação da pesquisa.

4.6 – ANÁLISE DOS DADOS

A análise a seguir, tem como referencial, informações de natureza quantitativa, oriundas de fontes secundárias, como relatórios e demonstrativos e informações de natureza qualitativa, oriundas de fontes primárias, coletadas junto ao corpo técnico, através de questionários.

4.6.1 - DADOS QUANTITATIVOS

Com relação às informações quantitativas, vale esclarecer que alguns períodos são relativos a 1995/1997 e outros a 1995/1998. Isto se deve a dificuldade de obter, junto às entidades públicas, todos os dados até 1998.

Recorrendo aos relatórios e demonstrativos das contas oriundas das entidades públicas do Governo de Rondônia, nos últimos anos, foram obtidos dados que envolvem as etapas do processo orçamentário.

O Quadro nº 2, a seguir, demonstra a evolução dos créditos orçamentários a preços constantes, no período 1995 a 1998, compreendendo todas as fontes de receitas do Orçamento Geral do Estado de Rondônia.

QUADRO Nº 2.

EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS
(EM R\$1,00)

ANOS	PROGRAMAÇÃO INICIAL	CRÉDITOS POR EXCESSO	CRÉDITOS POR REMANEJAMENTO.
1995	539.140.114	548.471.517	175.800.427
1996	682.048.109	237.478.967	239.026.384
1997	743.696.500	216.176.210	166.052.920
1998	924.432.300	775.189.153	253.986.534

Fontes: Coordenadoria de Programação Orçamentária/SEPLAN

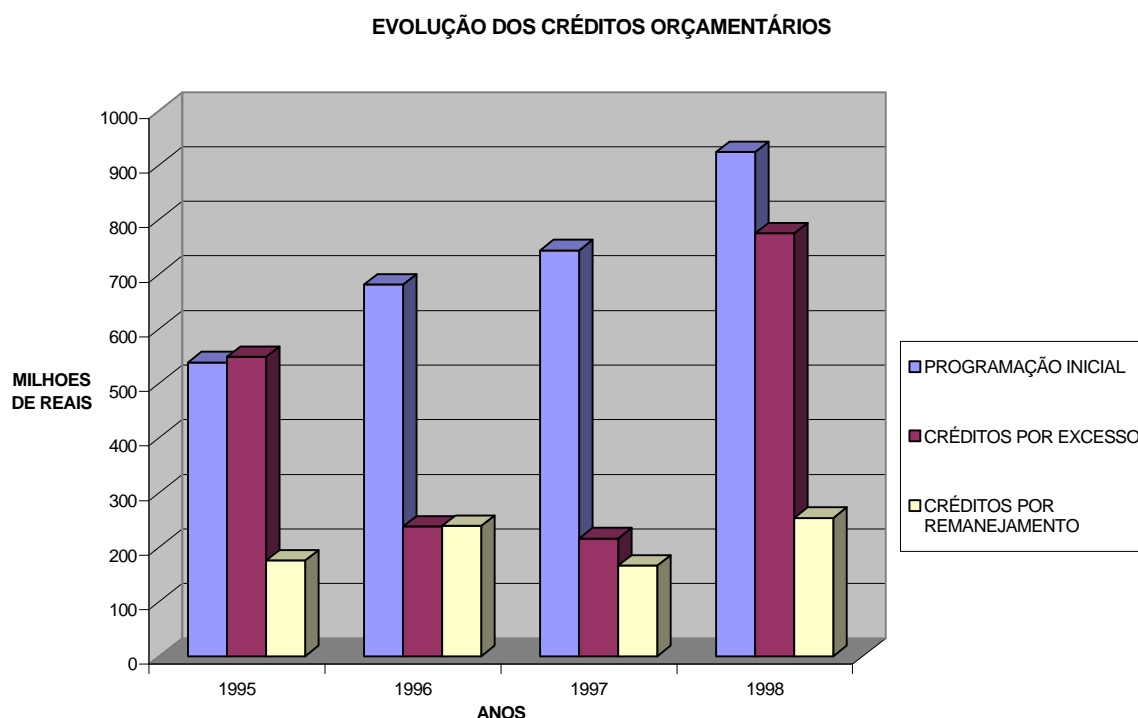


GRÁFICO Nº 1

Fonte: Extraído do Quadro nº 2, deste Trabalho.

Como se observa, em todos os exercícios, os créditos por excesso de receita foram bastante significativos. Se comparados à programação inicial, representam, em termos percentuais: 1995: 101,7%; 1996: 34,8 % ; 1 997:29%; 1998: 83,8%.

No tocante aos créditos por remanejamentos, os dados demonstram que foram bem consideráveis, principalmente em relação aos exercícios de 1995, 1996 e 1998. Posto isto e observando o volume de recursos programados, via créditos por excesso de receita, pode-se considerar que são procedimentos que desvirtuam as técnicas do Orçamento Moderno, ferindo os Princípios Orçamentários e, sobretudo, as Diretrizes Orçamentárias.

O Gráfico nº 1 demonstra, sem sombra de dúvida, que não há critério de programação, propiciando despesas sem correlação com o Planejamento, podendo incorrer em déficits financeiros, considerando o ingresso real de receita incompatível com as reformulações efetivadas.

Com relação à execução das despesas por função, compreendendo somente os recursos oriundos do Tesouro, o Quadro nº 3, abaixo demonstra a evolução dessa modalidade, compreendendo o período 1995 a 1997.

QUADRO Nº 3

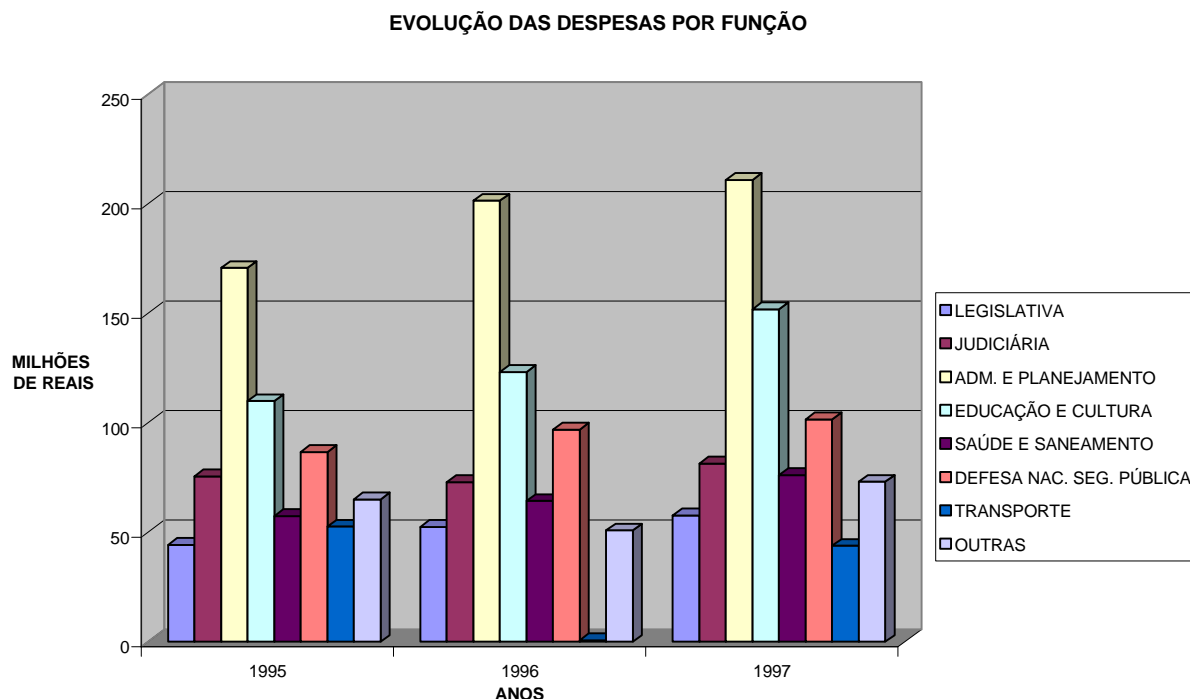
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO

(EM R\$1,00)

DISCRIMINAÇÃO	EXERCÍCIOS		
	1995	1996	1997
LEGISLATIVA	44.248.082	52.422.006	57.827.336
JUDICIÁRIA	75.538.659	72.764.301	81.382.967
ADM. E PLANEJAMENTO	170.625.187	201.303.267	210.820.388
EDUCAÇÃO E CULTURA	109.860.546	123.126.396	151.708.262
SAÚDE E SANEAMENTO	57.304.992	64.235.465	76.081.738
DEFESA NAC. SEG. PÚBLICA	86.636.927	96.826.163	101.402.613
TRANSPORTE	52.651.843	713.925	43.763.085
OUTRAS	65.106.618	50.789.508	73.028.227
TOTAL	658.972.854	662.181.031	796.014.616

Fonte: Balanços Gerais do Estado

GRÁFICO Nº 2



Fonte: Extraído do Quadro nº 3, deste Trabalho.

O fato de que o maior volume de gastos realizados por função se concentra na função administração e planejamento, pode ser explicado pelos motivos que se seguem:

- a) Prioridades para despesas de custeio, a exemplo da folha de pagamentos, em detrimento das políticas de desenvolvimento regional, agrícola, etc.
- b) Alocação indevida de recursos, quando da elaboração das propostas orçamentárias, em decorrência de deficiências técnicas, presentes em quase toda estrutura governamental;
- c) Não observância às etapas do Processo Integrado Planejamento e Orçamento, principalmente, no tocante à elaboração das propostas orçamentárias e sua execução pelas unidades setoriais.

Ainda com relação aos valores por função, observa-se, no Gráfico nº 2, que a função transporte não vem sendo contemplada de forma coerente e compatível com a realidade programática, observe os recursos programados nesta função referente ao exercício de 1996, que comparados aos demais anos há discrepância significativa. Quando se sabe que o Governo vem injetando recursos, de forma maciça, neste setor. Daí, se confirma a assertiva, da falta de integração entre Planejamento e Orçamento e, principalmente, ausência de critério e qualidade técnica, quando da análise das propostas orçamentárias e conseqüentemente da programação dos recursos, para as unidades setoriais.

No tocante à receita, os resultados têm revelado que as técnicas adotadas para estimativa da mesma, não têm sido das mais eficientes, o que se explica pela falta de informações consistentes das entidades envolvidas (Órgão Central de Planejamento e o de Finanças). Também no tocante ao acompanhamento da receita do Tesouro, tem tido pouco progresso, em decorrência da falta de um controle mais eficiente e de uma estrutura adequada.

O Quadro nº. 4 e o Gráfico nº 3, a seguir, mostram a evolução da receita do Tesouro Estadual, em termos de arrecadação, compreendendo o período de 1995 a 1997.

QUADRO Nº 4

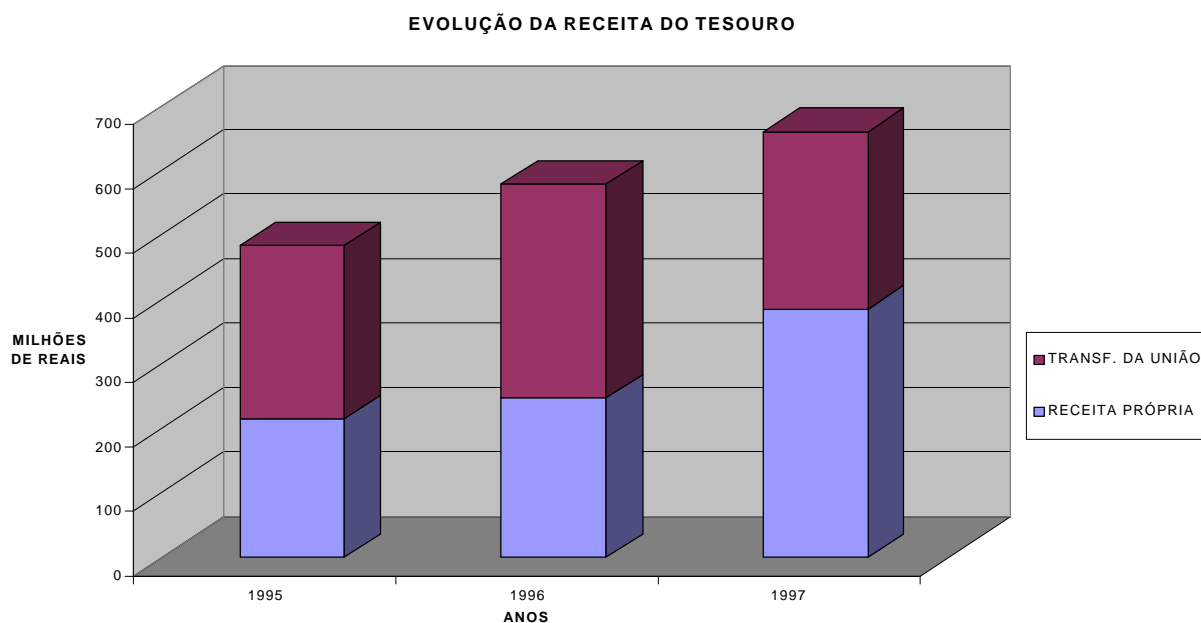
EVOLUÇÃO DA RECEITA DO TESOIRO

(EM R\$1,00)			
	RECEITA	TRANSFERÊNCIA	TOTAL DA

ANOS	PRÓPRIA	DA UNIÃO	RECEITA
1995	216.287.539.	268.026.318	484.930.183
1996	248.041.056	331.950.469	579.991.526
1997	385.759.068	275.118.438	744.636.956

Fonte : Balanços Gerais do Estado.

GRÁFICO Nº 3



Fonte: Extraído do Quadro nº 4, deste Trabalho.

Ao comparar a evolução da receita com os recursos programados, constantes no Quadro nº 3, verifica-se abssal diferença entre receita e despesa, o que reforça o argumento da falta de critério e planejamento por parte dos gestores públicos, gerando déficits financeiros insuportáveis ao Tesouro Estadual.

Ainda com referência à evolução da receita realizada no período de 1995 a 1997, pode-se extrair que:

- A variação percentual da receita arrecadada do exercício de 1996, em relação a 1995, foi de 19,6%;
- A variação percentual da receita arrecadada do exercício de 1997, em relação a 1996, foi de 28,3%.

Complementar à análise acima, registram-se, aqui, as observações feitas no Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (1997), que confirmam que a receita própria do Tesouro, em termos nominais, vem crescendo a taxas consideráveis, o que se deve, em grande parte, à receita tributária. Ao comparar esta receita com as transferências, verifica-se, conforme Gráfico nº 3, que a receita própria vem tendo comportamento satisfatório.

Embora se verifique um crescimento nominal da receita, esse crescimento não vem acompanhando o aumento das despesas geradas pelas unidades gestoras, principalmente as relativas a gastos com pessoal, que atualmente atingem patamares insuportáveis ao real ingresso de recursos para o Tesouro Estadual.

Ao comparar as despesas com folha de pessoal com a receita líquida real, que é a receita bruta do Tesouro estadual menos as transferências constitucionais, menos os recursos de convênios e operações de créditos, chega-se a percentuais considerados exorbitantes, tornando o Estado inviável frente a outros compromissos (saúde, segurança, transporte, educação), em termos de infraestrutura física e social, sem levar em conta que o comprometimento da receita líquida real atualmente em 15%, puxa a relação dívida/receita para 2,02,

contribuindo ainda mais para insolvência financeira do Estado, conforme consta do Balanço Geral do Estado Exercício de 1998.

O Quadro nº 5 e Gráfico nº 4, a seguir, mostram a evolução da receita líquida real e os gastos com folha de pagamento.

QUADRO Nº 5

RECEITAS LÍQUIDAS X DESPESAS COM PESSOAL (EM VALORES NOMINAIS)

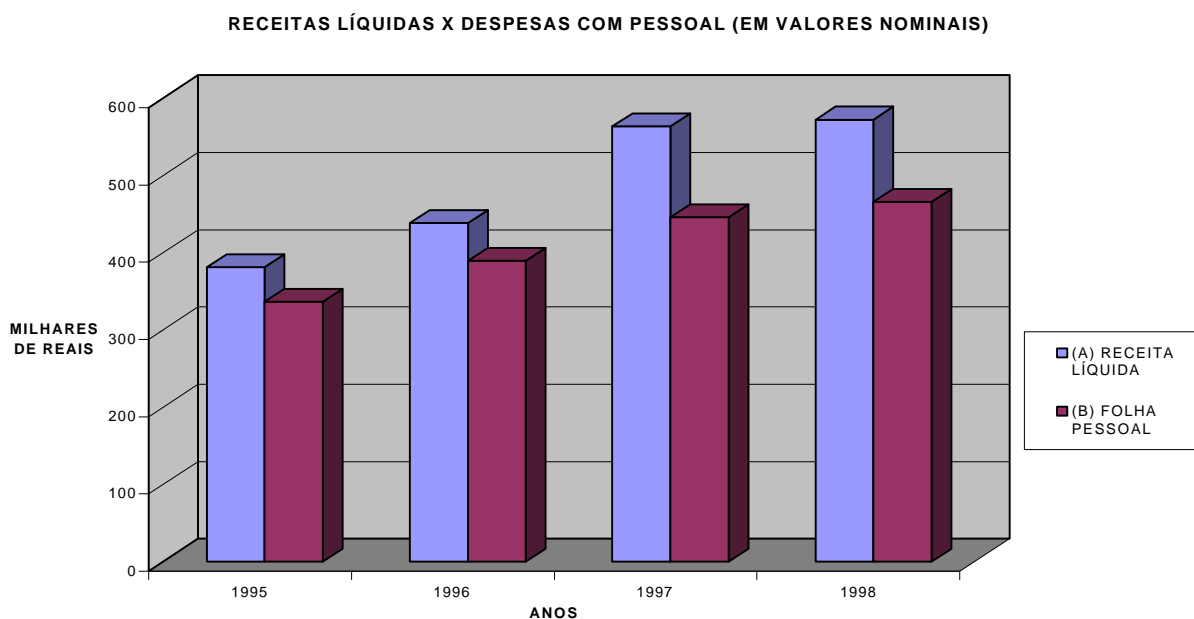
ANOS	(EM R\$1000,00)		
	(A) RECEITA LÍQUIDA	(B) FOLHA PESSOAL	(B/A) PERCENTUAL
1995	381.259	336.358	88,22%
1996	438.412	389.504	88,84%
1997	563.478	445.596	79,07%
1998	571.965	465.385	81,36%

Fontes: 1) Coordenadoria de Programação Orçamentária –C P O/ SEPLAN.

2) Divisão do Tesouro Estadual/SEFAZ.

3) Secretaria de Estado da Administração

GRÁFICO Nº 4



Fonte: Extraído do Quadro nº 5, deste Trabalho.

Observando o Gráfico nº 4, denota-se que a participação das despesas de pessoal em relação à receita líquida é bastante preocupante, evidenciando falta de controle dessas despesas por parte dos gestores públicos, levando a sacrificar outras ações de importância para o crescimento econômico do Estado.

4.6.2 - DADOS QUALITATIVOS

Através de vinte e quatro questionários, aplicados em diversas repartições públicas estaduais, os técnicos puderam tecer suas considerações a respeito do Processo Integrado Planejamento e Orçamento, abrangendo todas as etapas, de forma que, de posse desses questionários, foi possível extrair as deficiências da funcionalidade do processo em questão.

Os temas abordados, quando da aplicação da pesquisa, foram os seguintes:

1. Fatores limitantes para a Integração entre as fases de Planejamento e Orçamento;
2. Distorções entre as ações previstas no Plano Plurianual de Atividades – PPA e a execução orçamentária;
3. Fatores limitantes para a elaboração do Orçamento-Programa;
4. Fatores que têm contribuído para as constantes descaracterizações dos Orçamentos Anuais;
5. O Orçamento como ferramenta para o Planejamento e a Contabilidade;
6. Os recursos em peça orçamentária e a real necessidade das unidades gestoras;
7. Operacionalidade dos programas governamentais;
8. Deficiências do controle da execução orçamentária;
9. Fatores geradores de déficits financeiros;
10. Alternativas para gestão orçamentária eficiente.

Neste item, serão elencados e analisados as referidas deficiências da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, de conformidade com a opinião dos entrevistados, as quais serão, posteriormente, revisados e classificados em três grupos segundo a sua natureza, concluindo-se, assim, este diagnóstico, com vista à emissão de alternativas para o aprimoramento do Processo.

A análise e interpretação das manifestações dos entrevistados foi realizada mediante o confronto de opiniões, extraíndo as informações mais aproximadas e de maior consenso possível. Para as respostas objetivas, atribuiu-se valores percentuais relativos a Sim ou Não.

As justificativas apresentadas para as respostas negativas, foi atribuída uma escala de valores, também, em percentuais, constatando-se, entretanto, na tabulação dos dados, que cada entrevistado apontou várias justificativas para uma mesma resposta.

4.6.2.1 – FATORES LIMITANTES PARA A INTEGRAÇÃO NAS FASES DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Quanto à Integração entre o Orçamento e o Planejamento, 17% dos entrevistados afirmou que há integração e 83% disse que não há.

As respostas afirmativas revelaram a existência de uma integração tênue, quando o Órgão Central de Planejamento e os Núcleos Setoriais têm buscado troca de experiências recíprocas, sem, contudo, levar em consideração a relação orçamento e planos de médio e longo prazos.

As justificativas a seguir, estão relacionadas às respostas negativas:

■ 40%

Inexistência de planejamento e as ações vêm sendo realizadas de forma estanque e emergencial;

■ 20%

Quando da elaboração do orçamento, limitam-se a simples referências das despesas do ano anterior, normalmente, mal projetadas e executadas de forma distorcida;

■ 10%

Falta de diretrizes e de controle das ações planejadas;

■ 10%

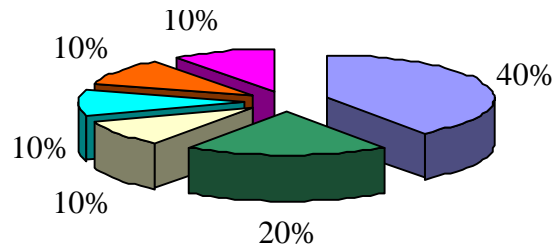
Quando da elaboração do Orçamento, os gestores se voltam basicamente à formalidade;

■ 10%

Quando da elaboração do Orçamento, a definição dos tetos orçamentários estão a cargo de um grupo restrito ou mesmo a uma única pessoa;

■ 10%

Incidência de reformulações orçamentárias, descaracterizando as ações planejadas;

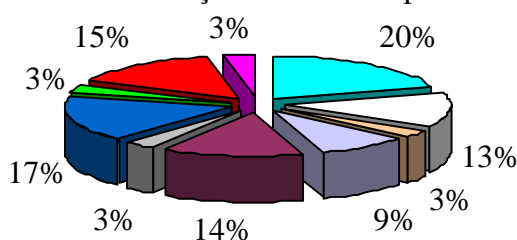


Como resultado, a compatibilidade entre os dois instrumentos, quando de sua execução, deixa a desejar. Portanto, nunca é exagero afirmar que o Plano Plurianual, como instrumento de programação de metas não passa de ficção técnica. Sem efeito, a sua importância para o orçamento, como matéria prima, fica comprometida, pelos motivos expostos.

4.6.2.3. – FATORES LIMITANTES PARA A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PROGRAMA

Com referência aos Fatores Limitantes para a Elaboração do Orçamento-Programa, os entrevistados revelaram que há ausência de planejamento e de vontade política dos gestores, na questão do trato dos recursos públicos, dos recursos materiais, físicos e humanos, que são inadequados e insuficientes, conforme justificativas abaixo:

- 20%
Falta de integração entre o Orçamento e o Planejamento;
- 13%
Falta de políticas e diretrizes por parte dos gestores;
- 3%
Falta de vontade política dos governantes;
- 9%
Ingerência política, quando das definições de prioridades;
- 14%
Incompatibilidade das propostas Setoriais com a realidade do Estado;
- 3%
Informações pouco consistentes;
- 17%
Deficiência de infra-estrutura física e organizacional;
- 3%
Pouca articulação entre o Órgão Central de Planejamento com os Núcleos Setoriais;
- 15%
Falta de capacitação e reciclagem dos recursos humanos;
- 3%
Deficiência de critérios na definição dos recursos para as unidades setoriais.



Com base nas justificativas anteriores, pode-se partir da premissa de que se o Planejamento funciona, confirma-se que não existe integração entre esse binômio, e, conseqüentemente, o Orçamento-Programa perde sua característica de Orçamento Moderno e se volta para o estágio tradicional, conforme referencial teórico constante no segundo capítulo.

4.6.2.2 – DISTORÇÕES ENTRE AS AÇÕES PREVISTAS NO PLANO PLURIANUAL DE ATIVIDADES – PPA E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A propósito da questão que trata da Correlação entre as Ações Previstas no Orçamento-Programa e as que constam do Plano Plurianual, dos vinte e quatro entrevistados, 42% afirmou, com ressalvas, que há correlação entre os dois documentos e 58% disse que não há. As justificativas apresentadas pelos entrevistados, quanto às respostas negativas, estão relacionadas adiante:

■ 34%

A correlação Orçamento e Plano Plurianual de Atividades só se dá por força legal;

■ 24%

Não há integração do Orçamento ao Plano Plurianual de Atividades quando da execução das ações;

■ 8%

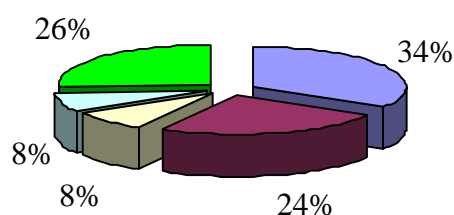
Falta de controle e sanções administrativas aos responsáveis pelos desvios das metas propostas;

■ 8%

Não há esforços, nem vontade política dos gestores quanto à compatibilização do Orçamento Programa com o Plano Plurianual de Atividade;

■ 26%

Os recursos alocados em despesas de capital são remanejados para pessoal e outros custeios.



Essas manifestações retratam bem a realidade do processo orçamentário estadual. Os efeitos advindos disso são as constantes nas reformulações orçamentárias realizadas durante os exercícios, na sua grande maioria, distorcidas do Planejamento.

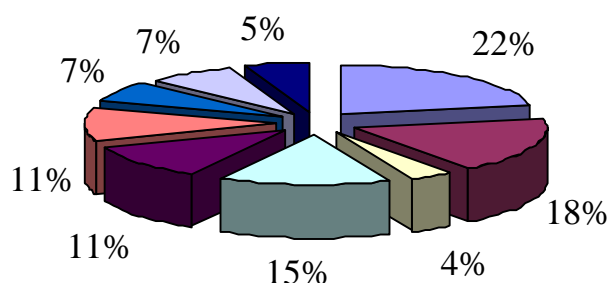
4.6.2.4 – FATORES QUE TÊM CONTRIBUÍDO PARA AS CONSTANTES DESCARACTERIZAÇÕES DOS ORÇAMENTOS ANUAIS

v

Partindo da premissa de que “pode-se identificar muitos orçamentos, tidos e havidos como orçamentos programas, que, no entanto, não preenchem os requisitos mínimos para que se possam na verdade classificá-los como tal”, que se formulou o questionamento sobre que

fatores têm contribuído para constantes descaracterizações do Orçamento-Programa, cujas afirmativas dos técnicos entrevistados foram:

- 22%
Falta de programas bem definidos e de prioridade na aplicação dos recursos;
- 18%
Consignação de recurso em peça orçamentária para entidades e municípios sem critérios;
- 4%
Fragilidade do Sistema de Planejamento, especialmente o Órgão Central de Planejamento;
- 15%
Improbidades administrativas gerada pelos gestores públicos;
- 11%
Constantes aberturas de créditos suplementares por remanejamento e excesso de receita;
- 11%
Incompatibilidade do orçamento elaborado com as diretrizes e princípios orçamentários;
- 7%
Ausência de controle interno, no tocante à execução orçamentária;
- 7%
Crescimento da folha de pagamento em todos os Poderes constituídos do Estado;
- 5%
Indiferença dos gestores ao comprometimento com a causa pública.



Diante dos resultados obtidos, observa-se que na execução do Orçamento-Programa tem processado situações que contrariam a boa prática da administração pública, em prejuízo da sociedade.

4.6.2.5 – O ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO E A CONTABILIDADE

Quanto ao questionamento se o Orçamento do Governo de Rondônia tem se constituído como ferramenta para o Planejamento e a Contabilidade, 25% dos entrevistados entendeu

que sim, afirmando que o Orçamento vem sendo elaborado com técnicas modernas e em cumprimento à legislação vigente, enquanto 75% opinou que não. Esses posicionamentos, foram justificados com os argumentos que seguem adiante:

■ 45%

O orçamento é executado com decisões políticas sem observância ao Planejamento e às diretrizes Orçamentárias;

■ 11%

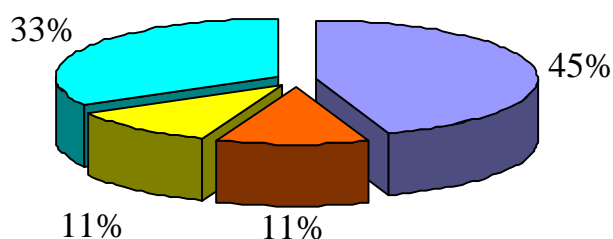
Os gestores não executam o que está programado e, assim, o Planejamento fica comprometido, com reflexos para a contabilidade;

■ 11%

A planificação está comprometida, na esfera estadual, portanto, o Orçamento não é um documento eficaz de Planejamento;

■ 33%

O Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios - SIAFEM não oferece ferramentas eficazes e suficientes para o planejamento.



De conformidade com as justificativas apresentadas, o Orçamento tem sido mais eficaz para a Contabilidade. Em relação ao Planejamento, não tem surtido efeito. Extrai-se disto que o Orçamento do Governo de Rondônia se caracteriza mais como um instrumento contábil e financeiro e tem se revelado um documento com pouca funcionalidade para o Planejamento, voltado-se para o Legislativo, como meio de fiscalização das atividades do Executivo, via controle externo, ao invés de ferramenta básica para que as ações planejadas tomem consistência e venham a atingir os fins propostos.

4.6.2.6–OS RECURSOS EM PEÇA ORÇAMENTÁRIA E A REAL NECESSIDADE DAS UNIDADES GESTORAS

No tocante aos recursos em peças orçamentárias, foi questionado se os mesmos têm correspondido à real necessidade das unidades gestoras. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que Não, conforme as justificativas a seguir:

■ 11%

Maior parte das receitas se destinam às unidades gestoras de maior poder político, em detrimento das demais;

■ 11%

Comprometimento dos recursos com pessoal e pelo volume de despesas represadas, a exemplo de exercícios anteriores e restos a pagar;

■ 33%

Demanda das necessidades sempre crescente, extrapolando a capacidade da receita;

■ 15%

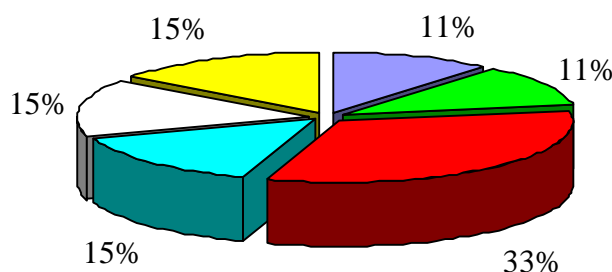
Ineficiência e ineficácia na aplicação dos recursos;

□ 15%

Má gestão dos recursos públicos: gasta-se muito e mal;

■ 15%

Indefinição de prioridades básicas e essenciais e falta de planejamento.

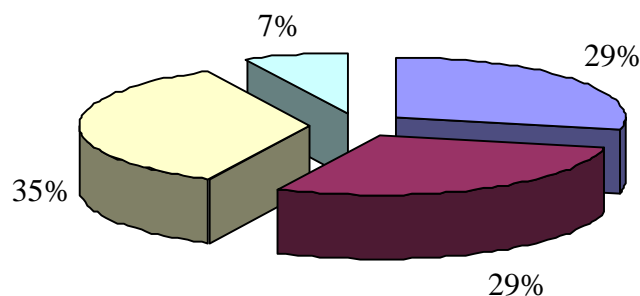


Pelo exposto, se deduz que existem vários fatores limitantes, para que as unidades gestoras não disponham de recursos necessários e suficientes; propiciando geração de despesas, que extrapolam a capacidade de arrecadação, às vezes sem justificativas apenas por interesse políticos.

4.6.2.7 – OPERACIONALIDADE DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Um Programa está sendo executado com eficiência quando os resultados obtidos envolvem custo operacional mínimo. E com eficácia, quando os resultados obtidos são maximizados em termos de objetivos gerais de planejamento. Relativo a esse enfoque, 92% das pessoas entrevistadas afirmou que as ações programadas não vêm sendo executadas de forma eficiente e eficaz, cujo posicionamento foi reforçado pelas seguintes justificativas:

- 29%
Os programas de governo são meras formalidades;
- 29%
As pessoas envolvidas não têm se empenhado para obtenção de resultados com eficiência e eficácia;
- 35%
A estrutura gerencial e operacional do Governo é muito deficiente e impede o cumprimento das etapas do Processo Integrado do Orçamento ao Planejamento;
- 7%
A fragilidade no sistema de informações tem gerado indicadores imprecisos para a tomada de decisões.



Fernando Rezende (1983, p.16) entende que: “À medida que cada unidade da administração passa a ter um perfeito conhecimento dos objetivos gerais e dos diferentes programas que vêm sendo executados com esse propósito, um processo saudável de competição pode ter início, cada uma das unidades procura aumentar a eficácia dos programas sob a sua responsabilidade” Mas, no caso dos Programas do Governo de Rondônia, esta tese só pode vir a surtir efeito se os fatores limitantes acima forem superados.

4.6.2.8 – DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O questionamento sobre controle da execução orçamentária, recorrendo ao real cumprimento do Artigo 75 , da Lei 4.320/64, se inspirou na grande importância desta etapa para a Funcionalidade do Processo Integrado do Planejamento com o Orçamento.

Conforme afirmativas dos entrevistados, 8% não opinou e apenas 8% opinou com respostas positivas, afirmaram que há controle da execução e que o Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios – SIAFEM, embora em fase de implantação, atende, satisfatoriamente as necessidades contábeis do Estado.

Entretanto, 84% dos entrevistados entendeu que esta etapa do processo orçamentário não vem sendo observada no âmbito governamental,. podendo concluir, com base no posicionamento dos entrevistados, mediante as justificativas que se seguem, que, no caso específico do controle das contas públicas do Governo de Rondônia, além de ferir o que preceitua o Artigo nº 75, citado anteriormente, evidencia um controle ineficiente, sem substância para subsidiar o Planejamento e a Contabilidade.

■ 10%

A Contabilidade Geral do Estado não vem cumprindo, a contento, sua função básica;

■ 10%

Os Balanços Gerais do Estado são, geralmente, defasados, com erros e omissões de informações;

■ 10%

Ingerência política nas definições de prioridade e falta de comprometimento dos gestores;

■ 22%

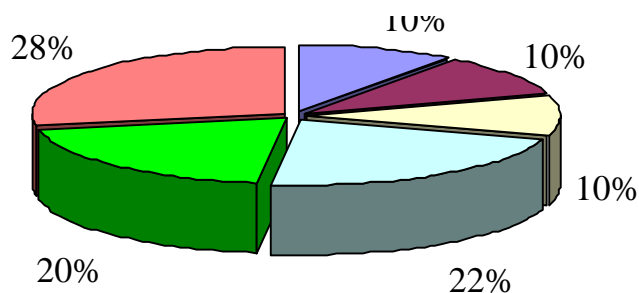
Falta de estrutura técnica e de equipamentos da máquina fazendária, comprometendo o controle das receitas, com incidência de sonegação e corrupção;

■ 20%

Falha no acompanhamento da receita, em todas as fases;

■ 28%

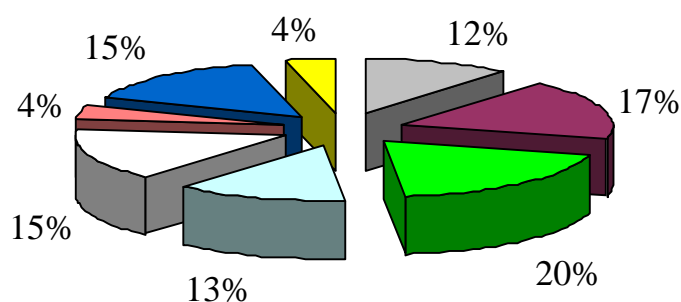
Casos de desvio de recursos, por interesses escusos;



4.6.2.9 – FATORES GERADORES DE DÉFICTS FINANCEIROS

Que as facilidades em angariar recursos junto à União, contribuíssem, sobre maneira, para que o Estado gerasse despesas públicas no decorrer desses vinte anos, é um fato. Mas, segundo os técnicos entrevistados, outros fatores geradores de déficits financeiros das contas do Governo de Rondônia podem ser identificados, cujos principais têm sido os que se seguem:

- 12%
Certa facilidade em gerar dotações orçamentárias sem correspondência financeira a curto prazo.
- 17%
Falta de conscientização e compromissos dos gestores públicos.
- 20%
Máquina Fazendária (financeira, fiscal e tributária) ineficiente.
- 13%
Falta de critérios na geração dos gastos públicos.
- 15%
Falta de uma entidade estruturada moderna e operante para imprimir sanções aos sonegadores contumazes e os que constam da Dívida Ativa.
- 4%
Estimação da receita além da capacidade real de ingresso para o tesouro.
- 15%
Compromissos contratuais junto as entidades prestadoras de serviços (terceirizados) e às entidades financeiras (bancos) poucos convincentes.
- 4%
Inexistência de planejamento e política econômica mais realística, que ajuste o Estado à sua capacidade de gerar receitas.



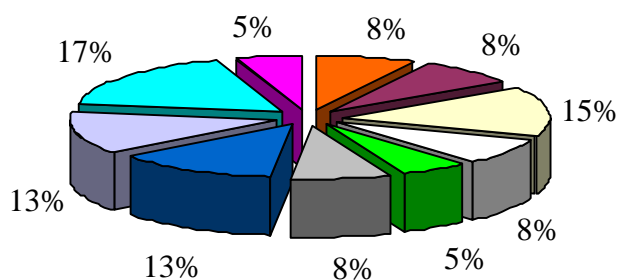
Como se observa, a ineficiência da estrutura administrativa, a falta de compromisso dos

agentes públicos com o futuro do Estado, acrescida da falta de iniciativa das autoridades em criar alternativas de independência econômica e financeira, é indiscutível. Tudo isso levou ao estágio de insolvência financeira do Estado, que vem experimentando déficits financeiros anuais crônicos, conforme Balanços Gerais do Estado.

4.6.2.10 – ALTERNATIVAS PARA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA EFICIENTE

No que tange à gestão orçamentária os técnicos entrevistados entendem que as alternativas viáveis para uma gestão eficiente são:

- 8%
Conscientização das autoridades com vista a uma política de seriedade quanto aos gastos públicos;
- 8%
Eliminação das ingerências políticas incompatíveis com boa gestão pública;
- 15%
Mais investimentos em tecnologia, em especial informatização;
- 8%
Maior envolvimento da equipe técnica em todas etapas do processo orçamentário,.
- 5%
Observância ao Plano Plurianual, quando da execução das Propostas Orçamentárias;
- 8%
As reprogramações orçamentárias devem ser feitas com critérios condizentes com a capacidade de ingresso de receita para o Tesouro;
- 13%
Evitar abertura de créditos suplementares por excesso de receita, sem a devida correspondência da mesma;
- 13%
Fortalecer o controle interno em todos segmentos do Governo, dotando-os de recursos materiais, financeiros e tecnológicos;
- 17%
Oferecer condições de trabalho aos técnicos do Poder Executivo, em termos salariais, equipamentos e capacitação técnica;
- 5%
Maior critério e se possível, revogação dos Fundos Estaduais, onde vêm engessando a receita estadual.



Conforme se depreende acima é indispensável se dotar a máquina pública estadual de recursos humanos, técnicos, materiais, tecnológico e financeiro como também, imprimir um Novo Modelo de Gestão que busque acompanhar os recursos visando obter resultados satisfatórios.

4.7–IDENTIFICAÇÃO DAS DEFICIÊNCIAS NA FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PLANEJAMENTO: CASO DE RONDÔNIA

Após análise dos dados coletados e mediante a correlação e/ou especificação dos mesmos, foi possível constatar que as principais deficiências existentes na Funcionalidade do Processo de Integração Planejamento e Orçamento - Caso de Rondônia, tônica deste capítulo, são os constantes do Quadro nº 6, de conformidade com a sua natureza:

QUADRO Nº 6 PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS (POR NATUREZA)

NATUREZA	ESPECIFICAÇÃO
I ESTRUTURAL- E GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none">▪ Falta de um modelo de gestão voltado para acompanhamento e controle das metas físicas e dos recursos, com vista a resultados;
	<ul style="list-style-type: none">▪ Fragilidade da estrutura administrativa e do sistema de informações em todos os níveis da administração estadual;
	<ul style="list-style-type: none">▪ Fragilidade do controle interno em todas unidades gestoras, contribuindo para que as entidades de controle externo, devidamente estruturadas, redobrem suas atividades, inclusive desenvolvendo outras que são de competência do Poder Executivo;
	<ul style="list-style-type: none">▪ Inexistência de um Sistema Integrado de Planejamento, envolvendo o órgão central e as unidades setoriais.

<p>II ORÇAMENTÁRIO -FINANCEIRO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escassez de recursos financeiros para fazer face às ações constantes dos Planos, Programas e Orçamentos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incidência de abertura de créditos suplementares, principalmente por excesso de receita, sem correspondência real da mesma, o que vem propiciando restos a pagar e, consequentemente, deficits financeiros.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constantes reprogramações orçamentárias, na sua maioria sem justificativa técnica, as quais vêm descaracterizando as metas e objetivos constantes dos Planos e Programas;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os valores projetados se limitam a uma base incremental sem referência a uma programação, e muitas vezes, a definição dos tetos orçamentários ficam restritos a um grupo ou a uma única pessoa.
<p>III - POLÍTICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de uma política de disciplinamento das despesas de custeio, em especial relativa à folha de pessoal, em todos os Poderes;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência de um Orçamento Programa elaborado com fulcro em técnicas modernas, e por outro lado, um Orçamento executado, sem critério técnico limitado a disponibilidade de dotações muitas vezes, extrapolando a capacidade financeiro;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incidência de ingerências políticas nas definições de prioridades, vem trazendo como resultados negativos: canalização de receita para unidades gestoras de maior poder político, em detrimento de outras unidades gestoras.

**4.8 - SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DA
FUNCIONALIDADE DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO:
“CASO DE RONDÔNIA”**

Para reverter este quadro, é salutar à administração pública estadual, adotar as medidas constantes do Quadro nº 7, abaixo conforme sua natureza:

QUADRO Nº 7

**SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DA FUNCIONALIDADE DO
PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: CASO DE RONDÔNIA**

NATUREZA	ESPECIFICAÇÃO
I – ESTRUTURAL E GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none">▪ Introduzir um Novo Modelo de Gerenciamento por Programa de Governo;
	<ul style="list-style-type: none">▪ Fortalecer o controle interno em todas unidades que compõem a administração pública estadual, dotando-as de condições necessárias e suficientes para realização dos trabalhos;
	<ul style="list-style-type: none">▪ Fortalecer a estrutura administrativa e o sistema de informações em toda a esfera estadual, em termos técnico e de equipamentos;

II - ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar a prática de aberturas de créditos suplementares sem justificativas para tal feito, em especial, aquelas decorrentes de excesso de receitas; ▪ Que os valores estimados em peças orçamentárias, guardem correspondência com a capacidade econômico-financeira do Estado;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adotar uma política de contenção de despesas de custeios, mediante redução e disciplinamento dos serviços terceirizados e monitoramento da folha de pagamento de pessoal;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disciplinar a execução orçamentária de modo que, as liberações das cotas orçamentárias e a conseqüente execução, sejam compatíveis com o ingresso de recursos para o Tesouro.
III - POLÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adequar os Orçamentos Anuais aos Planos de Governo, em todas as etapas do processo orçamentário;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar a prática de ingerência política em todas as etapas do Processo Orçamentário, inclusive na área fazendária.

Ao concluir o presente “Estudo de Caso”, afirma-se que, para assegurar plenamente a validade e a eficiência das sugestões citadas, o ideal seria discuti-las com os participantes do Processo Metodológico. Esta atividade deixou de ser realizada em decorrência do fator tempo. No entanto, numa aplicação prática, não se pode prescindir da consolidação das informações e retroalimentação do Processo.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 – CONCLUSÕES

“Antes da batalha, o planejamento é tudo.
Quando ela começa, o planejamento é nada”.

Dwight Eisenhower (1890-1969), militar e político americano.

Partindo da premissa de que o Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento é uma ferramenta poderosa, do ponto de vista teórico, e, testando a Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade desse Processo, conclui-se:

1. A Metodologia proposta funciona com sucesso porque permite, de forma clara, comprovar que **existem antagonismos entre a teoria e a prática** no referido Processo Integrado, identificando as deficiências que vêm comprometendo sua plena funcionalidade e identificando, ainda, as alternativas viáveis para reverter este quadro.
2. A Metodologia proposta considera um levantamento pontual, limitando-se, o “Estudo de Caso”, a uma única situação, de caráter dissertativo e exploratório.

3. A presente Metodologia se restringe apenas às etapas de realização de diagnóstico das deficiências e apresentação de alternativas para reversão da situação existente, representando o marco zero na busca de melhorias, com vista à Integração do Orçamento com o Planejamento.

5.2 - RECOMENDAÇÕES

À luz das conclusões contidas no item anterior, pode-se apresentar as seguintes recomendações com vista à elaboração de novos trabalhos:

1. A presente Metodologia poderá ser aprimorada, adaptada e transformada em um instrumento permanente de estudos e de mudanças, a outras situações semelhantes, onde exista “o problema” de antagonismos entre a teoria e a prática de um modelo ou processo adotado. A partir deste, novos trabalhos dissertativos poderão surgir e representar uma ampla contribuição tanto para a administração pública, na esfera estadual e municipal, como para outras organizações.
2. Poderá, ainda, esta arrancada inicial, ter continuidade, estendendo-se às fases de implantação, acompanhamento e avaliação das alternativas propostas com vista à revisão da situação existente podendo, desta forma, abrir oportunidades para que outros trabalhos sejam feitos e busquem soluções para o equacionamento das deficiências e retroalimentação da Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- 1 . ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. IBGE, 1996.
- 2 . Balanços gerais do Estado de Rondônia exercícios de 1.994 à 1.998. Porto Velho, CPO/SEPLAN
- 3 . CARDOSO, Eliana A. Economia brasileira ao alcance de todos. Brasiliense S.A, 1997. 4ª Edição. São Paulo..
- 4 . Constituição Federal do Brasil. 1988.
- 5 . Constituição do Estado de Rondônia, 1998.
- 6 . Curso sobre Orçamento Público. Rio de Janeiro, IBAM , 1 980.
- 7 . Desenvolvimento humano e condições de vida. Brasília, IPEA/FUNDAÇÃO JOÃO/ PNUD, 1998.
- 8 . Diagnóstico Sócio Econômico - Ecológico do Estado de Rondônia. Porto Velho, SEPLAN/PLANAFLORO, 1995.
- 9 . Economia brasileira em perspectiva. Rio de Janeiro : IPEA, 1996. 2 vols.
- 10 . Edições orçamentos programa: dos exercícios de 1994 à 1998. Porto Velho, SEPLAN/RO.
- 11 . Evolução da receita do Estado de Rondônia do exercícios de 1.995 à 1.998. Porto Velho, Divisão do Tesouro da Secretária Estadual da Fazenda. SEPLAN
- 12 . GIACOMONI, James. Orçamento Público. Editora Atlas, 1989.
- 13 . GOLDRATT, Eliyardru M. & Fox & Robert E. A corrida pela vantagem competitiva. São Paulo, IMAM, 1989.
- 14 . HÚBNER, Maria Martha. Guia para elaboração de monografias e projetos de dissertação de mestrado e doutorado, São Paulo, Mackenzie, 1.998.
- 15 . JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 1998

- 16 . KARMEL, P. H. & POLASEK, M. Estatística geral e aplicada para economistas. 2ª Ed. Rio de Janeiro, Atlas, 1974.
- 17 . Leituras de administração financeira. Rio de Janeiro, IBAM, 1.971.
- 18 . MACHADO, Jr. Teixeira & REIS, Heraldo Costa. A lei 4.320 comentada. 27ª Ed, Rio de Janeiro, IBAM, 1.997.
- 19 . MACHADO, JR., J. Teixeira. A técnica do orçamento programa no Brasil. IBAM, Rio de Janeiro, 1.979.
- 20 . MUSGRAVE, Richard. Teoria das Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1974.
- 21 . NAKAGAWA, M. Introdução à controladoria, conceitos, sistemas, implementação. Ed. Atlas, 1997
- 22 . Plano de metas para o período 1.995 à 1.998. Porto Velho, SEPLAN, 1 995.
- 23 . PIRES, Márcio de Souza. Programa de aulas: qualidade e produtividade, 1998.
- 24 . QUINTELLA, Sérgio F. Finanças públicas dos estado e dos municípios do Rio de Janeiro , 1998.
- 25 . Relatórios técnicos sobre as contas do governo de Rondônia exercícios de 1996, 1997. Porto Velho, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.
- 26 . Relatório sintético sobre comportamento de créditos suplementares exercícios 1.995 à 1.998. Porto Velho, CPO/SEPLAN.
- 27 . Revista ABOP. nº 39 , 1º Quadrimestre , 1 .997.
- 28 . Revista Amazônia Nossa. Ed. Especial, Jan. 1997.
- 29 . Revista VEJA. Ed. nº 1.587, 1999.
- 30 . Revista VEJA. Ed. 1.590, 1999.
- 31 . Revista VEJA. Ed. nº 1.592, 1999.
- 32 . ROCHA, Luiz Oswaldo Leal. Organização e Métodos: uma abordagem prática. 6ª ed. Atlas, 1 995.
- 33 . SANCHES, Oswaldo M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Ed. Prisma, 1997.
- 34 . SILVA, Fernando A. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- 35 . SILVA, Fernando A. Finanças públicas. São Paulo, Atlas 1983.

36 . SILVA, Jair Cândido & VASCONCELOS, Edilson F. Manual de execução orçamentária e contabilidade pública. 1. Ed, 1 998. Adendo Glossário de Termos Técnicos

37 . UCHÔA, José Renato. ABC do direito municipal. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1.984.

A N E X O S

ANEXO I

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
UFSC**

CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AUTOR: ALDENOR JOSÉ NEVES

O levantamento que se pretende realizar, junto a Vossa Senhoria, é de caráter acadêmico e visa, exclusivamente, subsidiar a elaboração da Dissertação de Mestrado intitulada “Metodologia para Diagnosticar a Funcionalidade do Processo de Integração do Orçamento com o Planejamento, como parte das exigências do Exame de Qualificação para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia da Produção.

É de fundamental importância que as informações sejam individuais, claras e precisas, devendo se restringir ao âmbito estadual.

**As questões abaixo devem ser respondidas com irrestrita liberdade.
Não há necessidade da identificação do entrevistado.**

QUESTÕES:

- 1 - No caso específico de Rondônia, há integração entre a fase do Planejamento e a do Orçamento? () Sim () Não. Justifique
- 2 - Há correlação entre as ações previstas no Orçamento -Programa e as que constam do Plano Plurianual? () Sim () Não. Justifique:
- 3 – Cite as principais limitações para a elaboração do orçamento programa do governo de Rondônia
- 4 - Que fatores têm contribuído para constantes descaracterizações dos orçamentos anuais?
- 5 - O orçamento do governo de Rondônia, tem se constituído como instrumento eficaz para

o Planejamento e a Contabilidade?

() Sim () Não. Justifique:
- 6 - Os recursos em peças orçamentárias têm correspondido à real necessidade das Unidades Gestoras? () Sim () Não. Justifique:
- 7 - Os Programas de Governo vêm sendo executados de forma eficiente e eficaz:

() Sim () Não. Justifique:

Esclarecimentos:

Eficiência: quando cada programa, individualmente, está sendo executado com o mínimo de custo operacional.

Eficácia: quando o conjunto de programas em execução visa maximizar os resultados obtidos em termos de objetivos gerais de planejamento.

8 - No âmbito governamental, no que se refere ao controle da execução orçamentária, vem ocorrendo o real cumprimento do Artigo 75, da Lei 4.320/64?

() Sim () Não. Justifique:

“Artigo 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e

III- o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

9 – A que você atribui as ocorrências de deficits financeiros, nas contas públicas do Governo do Estado?

10 - Que alternativas viáveis você pode citar para melhoria da execução orçamentária

Porto Velho, mar/99.